



HAL
open science

Aide canadienne à Haïti : la contribution à la construction d'un état " efficace " (2010-2013)

Juan Manuel Lopez Mejia

► To cite this version:

Juan Manuel Lopez Mejia. Aide canadienne à Haïti : la contribution à la construction d'un état " efficace " (2010-2013). Histoire. 2013. dumas-00906805

HAL Id: dumas-00906805

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00906805>

Submitted on 20 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Université européenne de Bretagne

Université Rennes 2 – Haute Bretagne

Master Langues, cultures étrangères et régionales.

Les Amériques – Parcours PESO

**Aide canadienne à Haïti : la contribution à la construction d'un
État « efficace »
(2010-2013)**

Mémoire présenté par :

Juan Manuel LÓPEZ

Directeurs de recherche :

Hélène HARTER et Daniel HOLLY

Septembre 2013

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à adresser mes remerciements les plus sincères à l'équipe de l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM) et du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) pour avoir mis à ma disposition les ressources nécessaires à la réalisation de ce mémoire. Ma gratitude va particulièrement à Michèle Rioux, Daniel Bonilla et Christian Deblock qui m'ont offert la possibilité d'intégrer le CEIM.

Je tiens également à remercier ma lectrice, Célia Bénard, dont les corrections et les commentaires m'ont permis d'améliorer ce travail.

Je veux ensuite exprimer ma gratitude à Jacques Ténier et Hélène Harter pour leur soutien indéfectible lorsque la motivation n'était plus au rendez-vous. Je vous suis très reconnaissant de m'avoir ouvert les portes du Canada et de la confiance que vous m'avez donné.

Enfin, qu'il me soit permis d'adresser mes remerciements les plus spéciaux à Daniel Holly pour m'avoir accompagné tout au long de ce travail. Votre générosité et votre soutien au nom de la « solidarité entre latino-américains », je vous en serai éternellement reconnaissant.

AVANT-PROPOS

Ce travail n'a aucune prétention de faire une étude exhaustive de l'aide canadienne à Haïti. Le but est essentiellement d'étudier cette aide dans le cadre du mouvement de l'aide internationale.

Afin d'étayer nos propos, nous avons décidé d'utiliser un plan en deux parties traditionnellement employé par la discipline des sciences politiques. L'hypothèse que nous défendons nous donne à faire, dans notre première partie, une étude des documents qui fournissent le cadre théorique du mouvement international de l'aide avant d'aborder la question de l'aide canadienne à Haïti.

Nous voulons ajouter également quelques remarques par rapport à l'utilisation, dans ce mémoire, de l'italique et des guillemets. En effet, nous donnons trois usages à l'italique. Nous l'utilisons pour les citations détachées, les citations en langues étrangères et pour mettre en valeur certains mots. Quant aux guillemets, nous les utilisons pour reprendre des mots d'un document postérieurement cité.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ABBREVIATIONS, SIGLES ET ACCRONYMES	vii
INTRODUCTION.....	1
Problématique.....	2
Méthodologie, délimitations et objectifs de recherche.....	3
PREMIÈRE PARTIE:	
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : LA QUÊTE DE L'AIDE « EFFICACE »	
CHAPITRE PREMIER : INVENTION ET EVOLUTION DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT.	6
1.1 Le Plan Marshall : un précurseur	6
1.2 « L'ère du développement ».....	7
1.3 Aide au développement et économie mondiale.....	9
1.3.1 1950-1960 : le soutien à la croissance.....	9
1.3.2 1960-1980 : le développement agricole et l'accent sur les besoins essentiels	10
CHAPITRE II : DE L'AIDE A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL AUX PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE.....	14
2.1 Les PAS : outil d'insertion des pays en développement dans l'économie de marché	14
2.2 Le glissement vers la « bonne gouvernance ».....	17
2.3 La bonne gouvernance comme « dimension politique de l'ajustement »	19
CHAPITRE III : VERS UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE L'AIDE.....	24
3.1 La Mondialisation et ses exigences.....	24
3.2 L'adoption des « bonnes pratiques » et le nouveau cadre de « partenariat ».....	25
3.3 Un objectif central : la lutte contre la pauvreté comme élément essentiel des stratégies de développement.....	30
CHAPITRE IV : LES DIFFERENTES INITIATIVES POUR UNE AIDE « PLUS EFFICACE »	34
4.1 Le Consensus de Monterrey	34
4.2 La Déclaration de Rome.....	36
4.3 Le Mémorandum conjoint de Marrakech.....	37
4.4 La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	37

Conclusion.....	42
DEUXIÈME PARTIE:	
L'AIDE CANADIENNE À HAÏTI : UNE AIDE SOUCIEUSE « D'EFFICACITÉ »	
CHAPITRE PREMIER : L'ALIGNEMENT SUR LA QUESTION DE L'EFFICACITE DE L'AIDE	45
1.1 Un pays à la remorque de l'aide internationale	45
1.2 1973-1990 : De la coopération canadienne à Haïti : des résultats décevants	47
1.3 1990-2010 : Le souci d'efficacité	51
1.3.1 La nouvelle orientation de l'aide canadienne.....	51
1.3.2 À la recherche d'une plus grande efficacité	56
CHAPITRE II : 2010 : UN TOURNANT DECISIF ?	60
2.1 « L'effondrement de l'État »	60
2.2 Le PARDN : mobilisation internationale pour un nouvel État	63
2.3 La CIRH : la prise en main de la reconstruction	65
CHAPITRE III : L'AIDE CANADIENNE : LA POURSUITE DE LA CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION D'UN ÉTAT « EFFICACE »	69
3.1 La poursuite des réformes de la PNH.....	70
3.2 ... et du système judiciaire et carcéral	72
3.3 La réforme de la gestion publique.....	75
3.3.1 Projet d'appui technique en Haïti (PATH).....	75
3.3.2 Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti (PARGEP).....	77
CHAPITRE IV : UNE REMISE EN QUESTION ?.....	80
4.1 Un bilan décevant.....	80
4.2 Le CAED : un mécanisme haïtien de coordination de l'aide ?	82
4.3 La responsabilisation de l'État haïtien	84
Conclusion.....	85
CONCLUSION GÉNÉRALE	87
ANNEXES	
Annexe 1	92
Annexe 2	94

Annexe 3.....	101
Annexe 4.....	103
Annexe 5.....	106
Annexe 6.....	107
Annexe 7.....	116
Annexe 8.....	117
Annexe 9.....	118
Annexe 10.....	119
Annexe 11.....	120
Annexe 12.....	121
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	122
RÉSUMÉ.....	136

LISTE D'ABBREVIATIONS, SIGLES ET ACCRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADH	Autorité pour le développement d'Haïti
AGD	Administration générale des douanes
AID	Association internationale de développement
AMOCCI	Projet d'Appui et mise en œuvre du Cadre de coopération intérimaire
ANP	Académie nationale de police
APD	Aide publique au développement
APN	Autorité portuaire nationale
APCC	Arrangement de la police civile au Canada
AQOCI	Association québécoise des organismes de coopération internationale
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BID	Banque interaméricaine de développement
BIT	Bureau international du travail
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
CAD/OCDE	Comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CEA	Comité de l'efficacité de l'aide
CAED	Cadre de coordination de l'aide externe
CARICOM	<i>Caribbean Community / Communauté des Caraïbes</i>
CCCI	Conseil Canadien pour la coopération internationale
CCI	Cadre de coopération intérimaire
CECI	Centre d'étude et de coopération internationale
CEP	Conseil électoral permanent
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique Latine
CFPH	Centre de formation professionnel haïtien
CSPN	Conseil supérieur de la police nationale
CPH	Concertation pour Haïti
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DOMP	Département des opérations pour le maintien de la paix

DP	Déclaration de Paris
DRIPP	Développement régional intégré de Petit-Goâve à Petit-Trou-de-Nippes
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
EDH	Électricité d'Haïti
ÉMA	École de magistrature d'Haïti
ÉNAP	École nationale d'administration publique
ÉNAPP	École nationale d'administration et des politiques publiques
ENM	École nationale de la magistrature de Bordeaux
ÉNP	École nationale de police
ÉPI	Énoncé de politique internationale
FAMV	Faculté d'agronomie et de médecine vétérinaire
FFMD/FRH	Fonds fiduciaire multi-donateurs/ Fonds pour la reconstruction d'Haïti
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FMI	Fonds monétaire international
FPSM	Fonds pour la paix et la sécurité mondiales
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Gestion des finances publiques
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTCA	Groupe de travail sur la coordination de l'aide
G11	Comité exécutif des partenaires techniques et financiers.
ICOR	<i>Incremental capital-output ratio</i>
IDE	Investissement direct à l'étranger
IFI	Institutions financières internationales
INAGHEI	Institut national d'administration, de gestion et de hautes études internationales
MAECI	Ministère des affaires étrangères et du commerce international
MAECD	Ministère des affaires étrangères, du commerce et du développement
MANUH	Mission d'appui des Nations unies en Haïti

MARNDR	Ministère de l’agriculture, des ressources naturelles et du développement rural
MCFDF	Ministère à la condition féminine et aux Droits des femmes
MCI	Ministère du commerce et de l’industrie
MDN	Ministère de la défense nationale
MEF	Ministère de l’économie et des finances
MICIVIH	Mission civile internationale en Haïti
MINUHA	Mission des Nations unies en Haïti
MIPONUH	Mission de police civile des Nations unies en Haïti
MITNUH	Mission de transition des Nations unies en Haïti
MPC	Centre de gestion et de productivité
MPCE	Ministère de la planification et de la coopération externe
MSPP	Ministère de la santé publique et de la population
NDP	Nouveau parti démocratique
NOEI	Nouvel ordre économique international
NTIC	Nouvelles technologies de l’information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation d’États américains
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisme de la société civile
OTAN	Organisation du traité de l’Atlantique nord
PAS	Programme d’ajustement structurel/politiques d’ajustement structurel
PARDN	Plan pour le relèvement et le développement national
PARGEP	Projet d’appui au renforcement de la gestion publique en Haïti
PDNA	<i>Post Disaster Needs Assessment</i>
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d’opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix

PMP	Passation des marchés publics
PNH	Police nationale haïtienne
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariats publics-privés
PPTE	Pays pauvres très endettés
PROMINEX	Centre de promotion des investissements et des exportations
RDH	Régie pour le développement d'Haïti
SCC	Service correctionnel du Canada
SFI	Société financière internationale
STC	Secrétariat technique de coordination
TELECO	Télécommunications d'Haïti
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> / Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNPOL	<i>United Nations police</i>
USAID	<i>United States agency for international development</i> /Agence des États Unis pour le développement international

INTRODUCTION

Avec la fin de la Guerre froide, la communauté des bailleurs de fonds réalise que l'aide au développement a, jusque-là, été inefficace. En effet, les différentes tentatives pour promouvoir le développement économique dans les pays pauvres n'ont pas donné les résultats escomptés. Cinquante ans de coopération internationale montrent bien que les pays pauvres continuent à dépendre de l'assistance internationale pour combattre le problème persistant de la pauvreté. Les différentes stratégies d'aide basées sur les théories économiques prédominantes n'ont pas inversé la tendance du sous-développement. Que ce soit le soutien à la « croissance », à « l'agriculture », aux « besoins essentiels », ou encore, aux « programmes d'ajustement structurel » (PAS), ces stratégies ont mis en évidence *l'inefficacité* des politiques d'aide internationale.

Les dispensateurs de l'aide publique au développement (APD) seront donc de plus en plus soucieux de rendre l'APD plus efficace. La question de l'inefficacité de l'aide devient un tel objet de préoccupation que, dès les années 90, diverses publications seront consacrées à ce sujet particulier. Notons, entre autres, les documents phares comme « *Governance and Development* » [1992] « *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* » [1998] de la Banque mondiale, ou « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » [1996] de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). À travers ces documents, la détermination de la communauté internationale d'orienter l'aide au développement selon une approche plus *efficace*, en tenant compte des politiques de « bonne gouvernance », devient manifeste.

L'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) [2000] met également en évidence la dérive de l'aide internationale et appelle à un redressement. Les OMD constituent alors une étape décisive pour l'APD dans le sens où les principaux bailleurs de fonds n'auront d'autres préoccupations que de rendre l'aide « efficace ». Aussi, toute tentative de transformation des États se fera désormais « sous les auspices » de ce nouvel agenda (Rist, 2013).

Il n'est donc pas étonnant que, pour atteindre les OMD, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération pour le développement économiques (CAD/OCDE) lance une série d'initiatives (Conférence de Monterrey sur le financement de l'aide au développement [2002], Conférence de Rome sur l'harmonisation [2003] et Conférence de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats [2004]) en vue d'établir les « principes

directeurs » de l'APD. Ces principes seront rassemblés dans la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » de 2005. La Déclaration de Paris définira ainsi les nouvelles orientations de l'aide publique au développement sur la base des éléments suivants : « appropriation », « alignement », « harmonisation », « gestion axée sur les résultats » et « responsabilité mutuelle ».

Ces éléments deviendront, tour à tour, des conditions à respecter tant par les pays bénéficiaires de l'aide que par les pays bailleurs pour assurer l'efficacité de l'APD. On invite dès lors les pays récipiendaires à *s'approprier* leur propre développement et à établir leurs propres « stratégies nationales de développement » selon un « vaste processus de consultation » avec les principaux bailleurs de fonds (Atrouche, 2012). Par « vaste processus de consultation », il faut entendre également l'immixtion des pays développés dans l'élaboration de ces « stratégies nationales », étant donné la nécessaire approbation par ceux-ci des politiques ainsi définies.

Notons que cette nouvelle orientation de l'APD ne laisse de susciter un questionnement sur les intérêts qui sous-tendent la logique de l'efficacité. À ce sujet, nous soutenons l'idée selon laquelle la coopération internationale n'a pas pour seul but de promouvoir le développement, ou encore, de réduire la pauvreté. L'objectif fondamental de l'APD est de contribuer au développement de l'économie mondiale. Les conditionnalités qui sont imposées aux PED à travers le transfert des montants d'aide, visent, en effet, à établir les conditions favorables à l'implantation du capital privé international dans ces pays.

Problématique

En tant que membre du CAD/OCDE, le Canada ne peut pas se soustraire des engagements en matière d'efficacité. Aussi, le gouvernement canadien sera-t-il encouragé à reformuler sa politique de coopération afin d'obtenir des « résultats concrets et durables » dans les pays en voie de développement (PED) [Goody, 2009]. Les Énoncés de politique internationale (ÉPI) adoptés [1995, 2002 et 2005] l'établissent nettement. Pour faire bonne mesure, le Canada concentrera alors ses programmes d'aide dans un nombre limité de pays qui pratiquent des « bonnes politiques ». L'accent sera mis désormais sur une concentration sectorielle où la « bonne gouvernance » et le renforcement du rôle du secteur privé occupent une place considérable. Force est de constater que la concentration géographique démontre la volonté du Canada d'associer développement et sécurité, à travers l'établissement d'un programme exclusif pour les « États fragiles » (Haïti, Afghanistan, Soudan, Cisjordanie et Gaza).

Il n'est donc pas surprenant que l'aide que le Canada fournit à Haïti sera déterminée par la question de l'efficacité de l'aide. Bien que le premier programme de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en Haïti soit défini en 1968, c'est en 1986 que la coopération canadienne esquissera les tendances qui la caractérisent aujourd'hui. Le Canada soutiendra les opérations de consolidation de la paix et les efforts pour créer une force policière *responsable et performante*. La réforme du secteur judiciaire et juridique complétera cette stratégie tendue vers la transformation des méthodes de gestion des affaires publiques haïtiennes.

Aujourd'hui, les efforts de l'ensemble des bailleurs présents en Haïti vont dans le sens d'une circonscription du rôle de l'État à des aspects très précis, comme l'établissement d'un environnement favorable aux capitaux privés. L'intérêt du Canada pour la réforme du secteur judiciaire et juridique, et son insistance pour la sécurisation des droits de propriété, illustre bien cette préoccupation. Ce sont là en effet, des conditions nécessaires à l'essor des investissements directs à l'étranger (IDE).

Cette orientation s'accroît avec le séisme du 12 janvier 2010. Avec l'adoption par le Gouvernement d'Haïti du « Plan d'action pour le relèvement et le développement national » (PARDN) et la création de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), les perspectives d'une reconstruction du pays selon une orientation propre aux besoins de la société haïtienne elle-même, semblent être encore loin.

Dès lors, il n'est pas faux d'affirmer que l'aide canadienne en Haïti s'inscrit dans un projet d'ensemble des pays donateurs de réformer les structures de l'État haïtien. Au nom de la coordination des interventions, le Canada a, dès les années 90, concentré son aide à ce pays dans des secteurs spécifiques : création d'une police haïtienne, réforme de la justice et des systèmes carcéral et douanier, et la formation des cadres de l'administration publique. Le séisme de janvier 2010 renforce la volonté du Canada de poursuivre cette orientation particulière. L'absence de résultats concrets de l'aide canadienne poussera, toutefois, les dirigeants canadiens à remettre en question leur engagement envers Haïti dès 2013.

Méthodologie, délimitations et objectifs de recherche

Pour mener à bien notre proposition de recherche, nous comptons faire une étude qualitative sur la base d'un recensement d'un certain nombre des sources portant sur la question de l'aide publique au développement au niveau international et au niveau du Canada. Nous utiliserons notamment des documents officiels traitant de l'efficacité de l'aide comme le Consensus de

Monterrey sur le financement du développement [2002], la Déclaration de Rome sur l'harmonisation [2003], le Mémoire conjoint de Marrakech [2004] et surtout, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide [2005] qui regroupe les principes-clés de cette nouvelle orientation. Notre analyse s'appuie également sur des documents phares de la notion de « bonne gouvernance » comme « *Governance and Development* », « *Governance : The World Bank's Experience* », et « *Assessing Aid : What Works, What Doesn't, and Why* ».

En ce qui concerne l'aide canadienne à Haïti, nous serons amenés à porter une attention particulière à des documents officiels [Énoncés de politique internationale] de l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI), du Ministère des affaires étrangères, du commerce et du développement (MAECD), ainsi qu'à des documents stratégiques haïtiens tels que le « Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté » (DSNCRP), le « Plan d'action pour le relèvement et le développement national » (PARDN) et le Cadre de coordination de l'aide externe (CAED), principalement. Quant aux sources secondaires, elles concernent essentiellement des travaux de chercheurs, de politologues, d'économistes, d'historiens, de journalistes ainsi que de praticiens issus des organisations internationales (Nations unies, Banque mondiale) qui ont influencé ou qui étayaient le débat sur la question de l'efficacité de l'aide à laquelle s'inscrit l'aide canadienne.

Nous tenons, par ailleurs, à souligner que ce travail n'a pas pour objectif de faire une analyse exhaustive de l'aide du Canada à Haïti. Nous cherchons avant tout à démontrer que l'assistance canadienne à ce pays s'inscrit dans la logique de l'efficacité de l'aide.

Notre analyse se fera donc en deux parties. La première partie tentera de mettre en contexte la question de l'aide internationale. En effet, vu nos objectifs, il est indispensable de traiter des principaux facteurs qui déterminent l'évolution vers une plus grande efficacité. Nous ferons alors le point sur l'APD depuis le Plan Marshall jusqu'à la Déclaration de Paris de 2005. La deuxième partie tentera de mettre en évidence l'alignement de l'aide canadienne en Haïti sur les nouvelles orientations de l'efficacité de l'aide et de faire ressortir également « l'adhésion » des dirigeants haïtiens à cette problématique dans la période antérieure au séisme du mois de janvier 2010. En dernière instance, nous ferons une analyse de l'apport canadien à la reconstruction de l'État haïtien dans la phase post-séisme, et jusqu'à l'annonce par le Ministre canadien de la coopération internationale, Julian Fantino, du gel du financement des projets dans ce pays.

PREMIÈRE PARTIE :

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : LA QUÊTE DE L'AIDE « EFFICACE »

Vu la période historique couverte par cette étude, soit les années 2010 à 2013, il est indispensable, pour une meilleure compréhension du sujet, de retracer rapidement les origines des politiques d'aide au développement et de tenter d'enraciner ces dernières dans les contraintes historiques ayant pesé sur les décisions des pays dispensateurs de l'aide publique au développement (APD). C'est l'objet de ce chapitre.

Nous soutenons que l'orientation de l'aide est déterminée par les différentes tendances de l'économie mondiale. Avec le passage du temps et du changement de la pensée économique, l'aide est réorientée selon les impératifs des conjonctures internationales. Il est important donc de traiter des différents courants qui pèsent sur l'évolution des programmes d'aide, pour ainsi déterminer les enjeux qui se cachent derrière la notion de développement. Nous aborderons, tour à tour, les origines de l'aide au développement à travers une courte analyse du Plan Marshall et du Point IV de Truman. Ensuite, nous traiterons de l'évolution de l'aide dans la période qui va de 1950 à 1980.

1.1 Le Plan Marshall : un précurseur

Bien que l'on puisse faire remonter les origines de la coopération à la période coloniale, la question du développement économique et social des sociétés ne devient un objet de préoccupation internationale qu'à la fin des années 1940, notamment avec l'*European Recovery program* ou « Plan Marshall ». En effet, les États-Unis sortis vainqueurs de la Seconde guerre mondiale se lancent dans le financement de la reconstruction de l'Europe et du Japon y consacrant des montants estimés à 15 milliards de dollars de fonds publics (Charnoz et Severino 2007, p. 4), posant ainsi, les premiers jalons de ce qui deviendra plus tard la politique de coopération au développement « [...] *via* des objectifs d'ordre politique, géostratégique et commerciaux » (Atrouche 2012, p. 16).

Le Plan Marshall pourrait être perçu comme une victoire de « l'intérêt général de la société » face « aux intérêts particuliers de certains investisseurs ou de certaines nations » (Escobar cité par Thérien 2001, p. 91), mais la réalité est toute autre. La conception d'une assistance à grande échelle par les États-Unis est mesurée pendant la guerre selon les « besoins structurels » de l'économie américaine. L'expérience de la première guerre mondiale laisse entrevoir, après 1945, une augmentation des contrôles du mouvement des capitaux et du commerce portant préjudice à l'émergence d'une économie mondiale de laquelle les américains tirent profit par l'effort de guerre. La question du maintien du niveau élevé des

exportations est posée et la voie à suivre est le financement de la reconstruction de l'Europe et du Japon. Les questions économiques sont centrales alors. Les journaux américains ne vont-ils pas jusqu'à affirmer que « [...] *the real idea behind the program [Plan Marshall], thus, is that the United States, to prevent a depression at home, must pump up the dollars that it will take to prevent a collapse abroad.* ¹ » (Wood 1986, p. 36).

Outre l'aspect économique, ce plan répond également à des objectifs politiques et géostratégiques de lutte anticommuniste. Wood constate que le Plan Marshall est en quelque sorte dirigé contre la gauche européenne dans le sens où l'annonce du plan d'aide vise à « ébranler » les coalitions entre les conservateurs et les communistes en France et en Italie. Le Plan Marshall comprend donc un objectif d'endigement du communisme qui vise à freiner « [...] les prétentions staliniennes en Europe » (Rist 2013, p. 131).

L'importance de son succès réside dans le fait qu'il établit une stratégie générale de développement et conçoit des « objectifs » et des « moyens » pour les atteindre tout en assurant « [...] une place permanente au financement externe dans un système mondial de post-guerre », au point où certains auteurs n'hésitent pas à affirmer qu'il n'y a pas de « discontinuité entre [ce plan] et les programmes d'aide » qui seront appliqués postérieurement dans les pays sous-développés. Il pose, en effet, selon Wood, les principes directeurs et crée les procédures d'intervention dans le Tiers-monde (Wood, 1986). Or, si le Plan Marshall établit un schéma de développement, c'est le Point IV de Truman qui articule la nécessité d'intervenir dans les pays pauvres.

1.2 « L'ère du développement »

Le Point IV du discours de l'État de l'union du 20 janvier 1949 du Président Truman marque un tournant dans les relations internationales. De toutes les questions abordées dans ce discours (le soutien des États-Unis à l'ONU, l'engagement dans la reconstruction de l'Europe, la création de l'Organisation du traité d'Atlantique Nord [OTAN]) seul le quatrième point nous intéresse. En effet, il inaugure « l'ère du développement » (voir Rist, chap. 4). Selon le Président américain, le monde occidental doit mettre « [...] les avantages de [leur] avance scientifique et de [leur] progrès industriel au profit des sociétés qui « vivent dans des conditions voisines de la misère ». Toutefois, ce programme ne saurait s'adresser qu'aux

¹ « L'idée réelle derrière le programme [Plan Marshall], suggère que, en conséquence, pour éviter une dépression nationale, les États-Unis doivent apporter les dollars nécessaires pour éviter un effondrement à l'étranger. »

nations non-communistes, leur donnant ainsi les moyens « d'avoir une vie meilleure à laquelle ils aspirent » (Rist 2013, p. 134).

C'est que la Guerre froide est aussi une lutte pour les territoires. Pour les américains, il faut empêcher que l'Union Soviétique ne « mette la main » sur ces territoires. Il y va de l'accès aux ressources de ces dernières et de leur contribution au développement de l'économie mondiale.

Une différenciation est alors faite entre un monde *développé* et un monde *sous-développé* séparés par une brèche essentiellement économique. Une différenciation qui mène à une stigmatisation des nations qui n'ont jusque là pas connu le même destin que le monde occidental. Comme Serge Latouche l'affirme : « Le développement est d'abord un regard sur le monde qui vise à valoriser celui dont il émane et à dévaloriser l'autre » (Latouche cité par Louis 2010, p. 276).

Le Point IV ne fait pas seulement un constat. Il trace un chemin à suivre en soulignant que le « développement » peut être provoqué, du moment que le « sous-développé » calque le modèle occidental. Dès lors, l'emphase est mise sur la croissance économique comme seule alternative pour atteindre la prospérité. Le mot d'ordre est dicté par le marché et « la clé de la prospérité et du bonheur » se trouve, en d'autres mots, dans l'adoption du système capitaliste. Le Point IV reflète, en effet, toute la logique que dégage le terme « capitalisme » : pour réduire le « handicap » que représente une vie économique « primitive » et soulager « la misère », « la faim » et « la souffrance », il suffit « d'accroître la production et la richesse ». Ceux qui souscrivent à cette logique peuvent prétendre à « la paix », à « l'abondance », et à « la liberté », autrement dit, à une vie « meilleure ».

Le développement est vu comme une entreprise collective qui doit mettre en commun « les ressources technologiques » et financières des nations prospères, dans le but de mettre en valeur les ressources naturelles et humaines des pays pauvres, contribuant entre autres, par là, au développement du capitalisme et à l'amélioration des niveaux de vie des pays récipiendaires. L'importance d'une action commune des pays développés dirigée vers les pays du sud consiste à les allier à la cause occidentale et à renforcer leur insertion dans l'économie mondiale. La nouvelle vision des relations internationales qui est présentée suggère le remplacement du lien entre « colonisateur » et « colonisé », selon le principe d'égalité. Cependant, le mécanisme de domination ne change que sur la forme car la domination

économique et sociale se fait à travers ce nouveau langage du développement qui persiste encore de nos jours².

L'aide au développement est indissociable du mouvement de l'économie mondiale, reflétant, du coup, les différentes thèses économiques qui s'évertuent à en rendre compte.

1.3 Aide au développement et économie mondiale

L'aide au développement est donc indissociable des besoins de l'économie de marché. Nous avons déjà montré que la conception du Plan Marshall répond aux exigences de croissance de l'économie américaine, elle-même indissociable du développement de l'économie mondiale. Avec l'inauguration de l'ère du développement, la vision du développement se basera sur la nécessité de favoriser la croissance des économies des pays du tiers-monde afin de leur donner, entre autres, une chance d'atteindre la prospérité selon les critères du modèle occidental. Comme l'indiquent Charnoz et Severino, « les cadres stratégiques d'intervention ont toujours été fondés sur des faits récents de l'histoire économique, des faits "irréfutables" qui semblaient indiquer aux pauvres *la* direction à suivre » (mis en italique par les auteurs) [Charnoz et Severino 2007, p. 71]. L'évolution de l'aide se fait en fonction des « diktats » économiques. Ce constat nous oblige à dresser un tableau très sommaire des différentes orientations économiques qui ont marqué l'évolution des programmes d'aide. Il est possible de les regrouper selon la périodisation communément utilisée par les différents analystes de l'aide. Tout d'abord, la période de l'aide à la croissance (1950 à 1960), pour ensuite aborder la période qui concerne l'aide au développement agricole et l'emphase sur les besoins essentiels (1960-1980)³. Ce qui marque ces deux périodes, c'est la faiblesse des résultats atteints vu les objectifs déclarés d'éradication de pauvreté. Les pays donateurs seront interpellés et amenés ainsi à poser la question de l'efficacité de l'aide.

1.3.1 1950-1960 : le soutien à la croissance.

S'appuyant sur les succès de la reconstruction matérielle de l'Europe à travers le Plan Marshall, les théories économiques de l'époque associent le sous-développement à une absence d'investissements productifs. Ces théories établissent un lien entre la croissance et

² Le Point IV n'exclut pas la poursuite des intérêts économiques par les pays donateurs dans la nouvelle entreprise de développement. Les propos étaient cette idée lorsqu'ils suggèrent que « les garanties accordées à l'investisseur devront être équilibrées par les garanties protégeant les intérêts de ceux dont les ressources et le travail se trouvent engagés dans ces développements [...] ». L'idée derrière la notion de développement est de fonder un programme « sur les concepts d'une négociation équitable et démocratique ». Rist 2013, p. 135.

³ Il est important de souligner que les dates sont approximatives et que l'application des différentes approches économiques prend parfois place dans une même période.

l'industrialisation. De cette dernière, outre l'augmentation de la production, on s'attendait à ce qu'il y ait un impact social significatif dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la réduction de la pauvreté (théorie du ruissellement ou *trickle down*) [English, 1984]. Cette position est soutenue par des études comme celles de Rosenstein-Rodan (*big push*), qui souligne l'importance de l'investissement dans l'industrie et dans des projets d'infrastructure afin de créer une « augmentation réciproque » de l'offre et de la demande. Domar et Harrod, ne sont pas en reste qui mettent l'emphase sur l'augmentation du capital productif comme facteur essentiel d'accroissement de la production et donc de la croissance (Modèle ICOR [*incremental capital-output ratio*]). Et on n'est pas surpris par la suggestion de Rostow qu'au delà d'un certain niveau d'investissement, la croissance « auto-entretenu » peut être atteinte (Charnoz et Severino, 2007).

L'aide publique au développement (APD) est ainsi influencée par les études qui soulignent l'importance de pallier cette faiblesse de l'investissement dans les pays pauvres. Ce dernier est un préalable à l'accumulation de capital par les pays riches. L'APD devra contribuer à réduire les déficits d'épargne qui empêchent les nations les plus pauvres d'investir dans des projets d'infrastructure et dans des projets productifs. Les principaux donateurs de l'époque, à savoir la France, les États-Unis et la Grande Bretagne orientent, dès lors, leur aide vers des projets de mise en place d'infrastructures — construction des routes, d'aéroports, de centrales électriques —, et des projets liés aux industries minières et métallurgiques. C'est en intervenant dans ces domaines qu'on entend peser sur l'accumulation. On espère créer, en effet, dans l'espace des pays pauvres, les conditions propices à l'investissement international comme moyen de soutenir l'accumulation du capital et ainsi reproduire les rapports de domination. Les résultats de cette stratégie sont peu convaincants du point de vue du relèvement des conditions de vie des populations visées et de leur essor économique. Aussi est-on forcés de penser différemment le développement.

1.3.2 1960-1980 : le développement agricole et l'accent sur les besoins essentiels

L'emphase sur les projets d'infrastructure contribue peu au développement des zones éloignées — les campagnes — qui ne sont pas touchées par la dynamique économique induite par l'aide. Au lieu de cela, la pauvreté et le chômage augmentent et les inégalités se creusent avec la concentration des richesses entre les mains d'une poignée de la population mondiale (Charnoz et Severino, 2007; English, 1984). L'inefficacité de l'aide dans la période antérieure et son impact inégalitaire sur la redistribution des ressources, favorisent l'apparition d'un mouvement de « contestation » des pays du sud qui met en évidence la dépendance du sud

vis-à-vis du nord. La théorie structuraliste qui trouve ses origines au sein de la Commission économique pour l'Amérique Latine (CEPAL) dénonce le déséquilibre des échanges entre nations développées et nations sous-développées. Elle l'explique par la différence structurelle des économies concernées (Rist, 2013; Atrouche, 2012). Cette inégalité force les pays du sud à rester dans une condition de dépendance à l'égard du centre. La CEPAL propose alors l'application du modèle d'industrialisation par substitution des importations (ISI)⁴ comme voie de sortie du sous-développement. Certains pays d'Amérique Latine, suivant en cela les enseignements de la CEPAL, se lanceront dans une politique d'industrialisation. Toutefois, la contestation des pays pauvres ne s'arrête pas là.

La mobilisation des pays en développement (PED) prend une autre allure. Elle s'oriente, dans la conjoncture des années 1970, vers une demande militante de restructuration de l'ordre économique international. Cette contestation est portée par le Groupe des 77⁵ qui se mobilise pour l'instauration d'un Nouvel ordre économique international (NOEI). Leur objectif, c'est de transformer l'ordre économique de façon à y établir de plus grandes mesures de justice sur la base d'une restructuration de l'économie mondiale. Des discussions s'engagent entre pays développés et pays sous-développés sur cette question, discussions qui n'aboutiront pas car cette volonté de changer « l'ordre » des choses n'est pas une priorité pour les nations occidentales, surtout lorsqu'il permet de tirer pleinement profit des échanges inégaux. Les pays industrialisés, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) mettent finalement un frein aux revendications exprimées dans le NOEI.

À partir des années 1970 s'opère cependant un changement dans la conception du développement à l'avantage de certains enjeux sociaux. La vision de la place de l'agriculture dans l'économie mondiale change. Désormais le secteur agricole n'est plus relégué à un deuxième plan du développement. Ce changement de perception est influencé par le constat de certains observateurs que « [...] le paysan du tiers-monde est bien influencé par des grands critères économiques et qu'il tend (dans un sens statique au moins) à faire un usage assez efficace des ressources, compte tenu de son environnement ». Avec moins de main d'œuvre, il peut améliorer la productivité.

⁴ Le modèle ISI vise à réduire les effets contreproductifs d'une ouverture vers l'extérieur des économies nationales. Dans un contexte d'asymétrie, la concurrence étrangère entrave le processus de développement de forces productives. La proposition des structuralistes consiste donc à orienter la demande intérieure vers la production nationale par un processus de dynamisation industriel (*voir* Friedrich List).

⁵ Le Groupe des 77 regroupe les pays en développement qui se mobilisent pour promouvoir leurs intérêts collectifs (des pays sous-développés) face aux pays industrialisés. Il a été fondé en 1964 à l'occasion de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED).

La nouvelle doctrine de développement fait alors la promotion du « développement rural intégré » :

[...] Sans écoles et sans services de santé élémentaires, les chances de progrès ruraux paraissent minces ; sans routes, on peut difficilement assurer ces services ou commercialiser les produits agricoles ; sans accroissement de la production alimentaires, la santé a peu de chances de sensiblement s'améliorer et la scolarité a une moins grande efficacité ; et sans hausse de revenus monétaires, on ne peut pas maintenir des services sociaux et entretenir des routes (English 1984, p. 90).

Compte tenu de ce constat, la réflexion économique est amenée à la conclusion qu'un développement « efficace » ne peut avoir lieu sans un investissement multisectoriel. Aussi guidée par cette nouvelle façon de poser la question du développement, l'APD cible, dorénavant, l'amélioration des services sociaux et promeut de nouvelles stratégies de développement intégré. La Banque mondiale — influencée par l'intense activité de recherche en la matière — se présente même comme le leader de la lutte contre la pauvreté et annonce également le changement de son orientation en adoptant une stratégie axée sur « les besoins essentiels⁶ ».

À l'instar de la Banque⁷, les donateurs d'APD dirigent leurs efforts vers les services sociaux « jusque là négligés » (Charnoz et Severino, 2007 ; English, 1984 ; Atrouche, 2012). Cette nouvelle orientation n'est pas sans dangers. En effet, paradoxalement, l'APD — censée soulager les problèmes de pauvreté — est versée sous forme de prêts contribuant ainsi à la spirale d'endettement des pays du sud, au détriment, surtout, des populations les plus démunies. Les dettes que les pays du sud contractent auprès des institutions bancaires et financières internationales servent au financement des politiques de développement promues par l'Occident.

⁶ L'expression des besoin essentiels est apparue pour la première fois dans par le Bureau international du travail (BIT) à l'initiative du « programme mondial pour l'emploi ». Le BIT définit les besoins essentiels comme étant « [...] le niveau de vie minimum qu'une collectivité devrait fixer pour ses membres les plus pauvres. La satisfaction de ces besoins suppose que soient remplies les conditions minimales de consommation privée pour une famille : alimentation, logement, habillement ; elle implique l'accès à des services essentiels, tels qu'eau potable, assainissement, transports, santé et éducation ; elle demande que toute personne en mesure de travailler et désireuse de le faire ait un emploi convenablement rémunéré. Elle devrait comprendre encore la satisfaction et la participation de la population à l'élaboration de décision qui affectent la vie et les moyens d'existence de chacun ainsi que les libertés individuelles » (Bureau international du travail 1976, p. 7).

⁷ « [...] la Banque a pu, grâce à son programme quinquennal, procéder plus rapidement à une modification de ses visées essentielles pour s'intéresser plus particulièrement aux secteur qui aujourd'hui demandent un surcroît d'efforts, notamment, l'agriculture, l'éducation et la population ». Elle a compris « [...] que l'accroissement du revenu national —si essentiel soit-il— ne profitera pas aux pauvres s'il ne les touche pas directement. Jusqu'à présent, il n'a guère bénéficié aux couches les plus pauvres de la population des pays en voie de développement, bien que ces pays aient enregistré, tout au long de la dernière décennie, des taux de croissance moyenne sans précédent » (Robert McNamara 1972, p. 9).

Comme nous l'avons constaté, l'évolution de la pensée économique pèse lourdement sur les orientations de l'aide publique au développement. L'absence de résultats probants influence les théories économiques qui, à leur tour, affectent les politiques d'aide au développement. Cette « impasse », malgré le changement de paradigme de développement, semble confirmer en quelque sorte le point de vue de nombre de chercheurs dans le domaine du développement que l'APD et les changements ayant marqué son cours, sont davantage en phase avec la dynamique de l'économie mondiale et ses exigences de fonctionnement. L'irruption de la Crise de la dette des années 80 et les politiques imposées alors par les Institutions financières internationales (IFI) le montrent bien. Les politiques d'ajustement structurel sont, dans ce sens, le signe le plus évident des rapports entretenus entre APD et mouvement de l'économie mondiale.

Et, fait révélateur de ce lien, les pays développés n'échappent pas à cette obligation d'accorder, en matière de politiques économique, la prééminence aux exigences de développement de l'économie mondiale. Des vagues de privatisation d'entreprises publiques caractérisent les politiques économiques des pays développés, un signe indiscutable de la primauté accordée au développement de l'économie mondiale.

Les politiques d'ajustement structurel (PAS) se présentent comme la recette de la croissance et de développement pendant les années 1980. Au fond, le programme d'ajustement cherche à insérer les économies des pays sous-développés dans l'économie mondiale par une série de principes issus de la pensée néolibérale prédominante. N'étant pas suffisant pour atteindre l'objectif de croissance, il sera complété par des politiques de bonne gouvernance qui seront greffées à leur tour, aux objectifs de développement. Ce chapitre tentera une analyse des programmes d'ajustement, en tenant compte des enjeux qui s'y rattachent, de leur forme et des conséquences de son application dans les PED. Ensuite, il traitera la notion de bonne gouvernance et essayera de montrer en quoi cette politique est complémentaire des PAS dans les politiques économiques et de développement.

2.1 Les PAS : outil d'insertion des pays en développement dans l'économie de marché

Dans les années 80, l'endettement des PED change radicalement la façon de poser les politiques de développement⁸. Les politiques commerciales et financières poursuivies par les pays du nord, entraînent l'augmentation de la dette extérieure des PED, qui passe de 639 milliards de dollars à 1 341 milliards de dollars (Thérien 2001, p. 94). Le risque que cette situation fait peser sur l'économie mondiale, joint à l'augmentation de l'inflation, la faible croissance et leurs impacts sociaux (chômage, pauvreté etc), crée une conjoncture propice au triomphe du néolibéralisme, un néolibéralisme qui prône un nouveau « credo » : recours au marché et minimisation du rôle de l'État — jusque là très interventionniste — dans l'économie⁹. Birdsall, de la Torre et Caicedo résumant bien cette pensée :

⁸ Nous avons déjà mentionné au chapitre précédent que les politiques de développement promues par l'Occident contribuent au cycle d'endettement des pays en développement. Or, il est nécessaire d'ajouter que d'autres facteurs externes sont à la base de cette Crise de la dette. En 1973, le choc pétrolier avec son impact sur l'augmentation des prix du pétrole entraîne la hausse des prix des matières premières. Pour répondre à la spirale inflationniste qui s'ensuit, la Réserve fédérale des États-Unis augmente ses taux d'intérêts afin de limiter l'entrée des liquidités et de stopper l'inflation. Cette politique génère, cependant, l'appréciation du dollar et fait augmenter la dette des nations du sud. Face à l'incapacité à rembourser le seul service de la dette — qui se chiffre entre 2 et 7% du PIB pour certains pays pendant la décennie 1970 — les pays en développement (PED) contractent des nouveaux emprunts auprès des banques occidentales. La période de stagnation qui découle de l'emprunt massif pousse les Institutions financières internationales à promouvoir des politiques macroéconomiques d'ouverture de capitaux dans les PED.

⁹ « [...] As the debt crisis deepened, the dark side of inward-looking industrialization and associated macro imbalances was manifested in a well-known catalog of maladies. These included internationally uncompetitive industries; severely distorted relative prices leading to inefficient allocation of resources; rent-seeking and corruption in the administered allocation or rationing of credit, fiscal, and foreign exchange resources;

[...] *The new paradigm called for allowing the free play of market forces to coordinate through price signals myriads of decentralized decisions of firms and individuals, thus enabling efficient resource allocation and fostering creative entrepreneurship. In sharp contrast with the old paradigm, the new one proclaimed that economic development was too important to be left in the hands of government planners and bureaucrats*¹⁰. (Birdsall, de la Torre et Caicedo 2010, p. 7)

Inspirée par cette vision néolibérale, une nouvelle recette est mise au point pour faire face aux « déséquilibres macroéconomiques ». Nous entrons dans l'ère de l'ajustement structurel. Les politiques d'ajustement structurel qui deviennent rapidement la norme, sont « comme l'exact opposé du paradigme précédent et porte un regard acerbe sur les anciennes stratégies » (Charnoz et Severino 2007, p. 78). Elles trouvent leur plus grand soutien parmi les technocrates des Institutions financières internationales (IFI) et les gouvernements des pays occidentaux qui tentent de les imposer comme une *recette de croissance* et donc de *développement*.

De toute évidence, cette nouvelle approche du développement va au delà du besoin de stabilisation du système financier international. L'objectif stratégique est de mieux intégrer les PED dans l'économie mondiale. La phase de mondialisation — renforcée avec la fin de la Guerre froide —, et la croissante interdépendance financière et marchande exigent la mise en place d'une stratégie qui assure des débouchés aux capitaux privés. La nouvelle stratégie consiste, entre autres, dans une libéralisation accrue des économies nationales et la privatisation des entreprises publiques¹¹ (Stiglitz, 2004; Charnoz et Severino, 2007). La libéralisation sous entend un désengagement de l'État dans la création de richesse et la « réorientation » de son action vers d'autres secteurs moins productifs. Les subventions agricoles et le financement des services sociaux sont la cible de cette mesure (Salama, 2006).

bottlenecks and economic overheating; large public deficits; excessive foreign borrowing by Latin sovereigns; rising and unstable inflation (and actual hyperinflation in several countries). » Birdsall, de la Torre et Caicedo 2010, p. 5. « [...] En même temps que la crise s'aggravait, le côté noir de l'industrialisation par substitution aux importations et des déséquilibres macroéconomiques se sont manifestés par des industries peu compétitives à l'international, un déséquilibre des prix qui a favorisé une mauvaise allocation des ressources, de la corruption, des difficultés économiques, une augmentation du déficit public, un emprunt excessif, un accroissement de l'inflation (ou hyperinflation pour certains pays) ». (Traduction par mes soins).

¹⁰ « Le nouveau paradigme demandais à ce que l'on donne libre cours aux forces du libre marché pour coordonner, à travers les prix, une innombrable quantité des décisions concernant des entreprises et des individus, tout en favorisant une allocation de ressources efficace et en promouvant un entrepreneuriat créatif. A différence de l'ancien paradigme, le nouveau proclamait que le développement économique était beaucoup trop important pour le laisser entre les mains des stratégies du gouvernement et de bureaucrates. »

¹¹ Le programme d'ajustement structurel comprend : discipline budgétaire, réorientation des dépenses publiques, réforme de la fiscalité, libéralisation des taux d'intérêts, compétitivité des taux de change, libéralisation du commerce, dérégulation de l'État, privatisation, droits de propriété, libéralisation des investissements.

Les taux d'intérêts sont libéralisés dans le but d'attirer les investissements directs à l'étranger (IDE). Les restrictions quantitatives à l'entrée des biens et des services sont supprimées et les tarifs douaniers diminués, voire éliminés. Les caisses de l'État sont désormais exposées aux fluctuations du marché financier.

En outre, la privatisation des entreprises publiques devient le mot d'ordre. L'objectif est la cession des entreprises publiques des PED aux capitaux étrangers. Cela ne va pas sans le renforcement des droits de propriété, nécessaires à la protection des intérêts privés¹² (Williamson, 2004). Dans la logique néolibérale, l'État doit se limiter à établir une atmosphère favorable à l'investissement, à faire respecter les contrats et à assurer la protection de la propriété privée (Stiglitz, 2004).

Dans un tel contexte, l'aide publique au développement est reléguée à un rôle de promoteur des programmes d'ajustement structurel (PAS). Il faut toutefois noter que, dans la pratique, l'évolution de l'aide au développement vers un soutien à l'ajustement a tendance à se faire lentement. Comme l'observent Charnoz et Severino « [...] deux tiers des prêts de la Banque mondiale [...] sont restés centrés sur des projets d'infrastructures économiques et sociales au cours des années 1980 » (Charnoz et Severino 2007, p. 80). Et, Dengbol-Martinussen et Engberg-Pedersen soutiennent également que les prêts de la Banque de cette période continuent à être versés directement aux autorités étatiques (Atrouche, 2012).

L'adjonction de l'aide aux politiques économiques d'ajustement se fraie un passage progressivement. Elle est employée pour amortir l'impact économique et social de ces politiques¹³ (Thérien, 2001). Comme le constate Atrouche :

¹² La proposition sur la protection des droits de propriété se base sur les études réalisées par Hernando de Soto [1989]. Selon cet auteur l'élargissement des droits de propriété au secteur informel permettrait à cette fraction de la population de protéger, de défendre et de profiter de leurs propriétés. Le registre des propriétés augmente, par ailleurs, la base fiscale de l'État qui percevra de nouvelles ressources des entreprises fraîchement insérées dans le système de taxation (Williamson 2004, p. 11).

¹³ À la différence de ce qui avait été promu, les PED ont vu affluer sur leur territoire des investissements à court terme et à profit immédiat (actions). Par conséquent, des secteurs entiers des économies nationales se sont vus assujettis à la volatilité de ces « placements » qui quittaient le territoire aussi rapidement qu'ils y rentraient. La libéralisation des économies n'a pas généré la croissance attendue, bien qu'elle modifie profondément les structures productives des pays. Dans le cas des économies latino-américaines, il y a eu une « primarisation des économies » causée par l'ouverture aux investissements (Salama 2006, p. 58). La destruction des industries a poussé certains pays à revenir à une exportation des matières premières agricoles (Argentine), ou des produits manufacturés à valeur ajoutée moindre (Mexique). En termes de diminution de la pauvreté, Birdsall, de la Torre et Caicedo [2010] constatent que la pauvreté est l'un des grands échecs des PAS. Le nombre de pauvres est resté le même en Amérique Latine pendant l'application des réformes, c'est à dire, 200 millions de personnes entre 1990 et 2000, selon les chiffres de la Banque mondiale. La CEPALC, quant à elle, estime qu'il y a eu une timide réduction de la pauvreté qui est passée de 48,3% à 43,9% pendant la même période. (Birdsall, de la Torre, Caicedo, 2010).

[...] *L'aide au développement — sous forme d'aide financière — sert alors en partie à refinancer la dette des pays du sud en empêchant une débâcle du système financier international, et par extension le risque d'une crise financière dans les États du Nord, en faisant en sorte que les pays débiteurs du Sud continuent d'assurer le paiement du service de la dette aux banques occidentales créditrices et rétablissement leur solvabilité.* (Atrouche 2012, p. 27)

Toutefois, l'APD sert également à d'autres fins. Les pays donateurs l'utilisent comme un outil « politique » pour renforcer l'insertion des PED dans l'économie mondiale en conditionnant son octroi à l'application des mesures de rétablissement de l'équilibre de la balance de paiements et de « rigueur budgétaire » (Atrouche, 2012; Charnoz et Severino, 2007 ; Rist, 2013 ; Cortén, 1989 ; Thérien, 2001). À ce titre, l'aide peut être perçue comme un investissement en faveur de la stabilité de l'économie mondiale. Elle se présente de plus en plus comme une « aide à l'ajustement ».

Le discrédit de l'État qui se fait à travers la promotion des PAS, entraîne également un changement des canaux d'attribution de l'aide. Désormais, celle-ci transite *via* des Organisations non-gouvernementales (ONG). Ces nouvelles orientations de l'aide traduisent bien les thèses néolibérales (Thérien, 2001). S'esquisse alors une nouvelle logique d'intervention axée sur les pratiques de « bonne gestion ». Charnoz et Severino n'observent-ils pas que « l'un des débats structurants de la fin du siècle porte sur les rôles respectifs et adéquats de l'État et du marché [...] l'idée s'impose que certaines conditions institutionnelles doivent être réunies pour qu'un décollage économique soit possible » (Charnoz et Severino 2007, p. 81). La bonne gouvernance se profile à l'horizon. Elle deviendra rapidement, le crédo fondamental des pratiques de l'aide. Mais, avant d'y arriver, il est utile de se poser la question des raisons de l'échec des PAS. La réponse à cette question débouchera sur la mise en forme des « thèses » sur la bonne gouvernance.

2.2 Le glissement vers la « bonne gouvernance »

Durant les années 90, l'ajustement structurel est toujours central aux politiques d'aide au développement. Malgré les difficultés éprouvées à obtenir des résultats probants, les faits sont là pour étayer ce constat : stagnation en Afrique, nouvelles crises financières [Mexique : 1995 ; Russie : 1998, Asie du sud est : 1997-1998, Argentine : 2001], faible croissance en Amérique Latine, difficulté dans la transition des économies des pays de l'Est à l'économie de marché et augmentation de la pauvreté. Les préceptes qui accompagnent la phase d'ajustement attirent de plus en plus de critiques dont celle formulée en 1987 par *the United*

Nations Children's Fund (UNICEF) qui lance la thématique d'un « ajustement à visage humain » — tenant compte des impacts sur les services sociaux de la rigueur exigée par les IFI aux PED en matière budgétaire (par exemple, dans le domaine de l'éducation ou la santé) [Thérien, 2001]. Nonobstant, les principaux thèmes de la pensée néolibérale (privatisation, libéralisation, etc) restent au centre de la question du développement.

Toutefois, pour les autorités de la Banque mondiale, ce ne sont pas les principes néolibéraux qui sont le problème. Le véritable responsable, ce n'est pas l'ajustement structurel, mais plutôt la mauvaise gouvernance :

[...] Structural adjustment lending and related reforms of public sector management aimed to create an enabling environment for growth. They sought to reduce government intervention in incentive policies, promote the more efficient use of public resources, and cut fiscal deficits—thereby indirectly addressing those issues of governance which affected the management of resources. Despite some encouraging success with adjustment lending and public sector reforms, the enabling environment is still deficient in many cases. More effective Bank-supported investments and policy reforms thus depend, in such cases, on further improvements in the institutional framework for development management¹⁴.
(Banque mondiale 1992, p. 4)

La Banque ne déroge pas : les PAS sont *la bonne* recette pour assurer la croissance. L'inefficacité de ces réformes préconisées renvoie plutôt à l'absence d'un cadre institutionnel propice et à l'incapacité des pays en développement à en établir un. Dans un autre rapport, daté de 1994, elle affirmera même que le succès des réformes varie en fonction des pays et des régions en raison de « [...] *the uneven commitment of governments to the task*¹⁵ » (Banque mondiale 1994, p. XVI). Et on ne s'étonnera pas que ce point de vue soit partagé de nos jours par la plupart des promoteurs de ces réformes. Ainsi en est-il, par exemple, de l'économiste — et précurseur des PAS — John Williamson qui reconnaîtra plus tard « [...] *the importance of the environmental and democratic dimensions*¹⁶ » pour appliquer ces réformes. Et d'ajouter

¹⁴ « Les prêts à l'ajustement structurel et aux réformes de la gestion du secteur public avaient pour objectif de créer un environnement favorable à la croissance. Ils cherchaient à réduire l'intervention du gouvernement, à promouvoir un meilleur usage des ressources publiques, et à diminuer le déficit fiscal tout en s'attendant aux problèmes de gouvernance qui portent préjudice à la gestion des ressources. Malgré quelques succès encourageants issus des prêts à l'ajustement structurel et aux réformes de gestion, il existe encore certaines déficiences. L'efficacité des investissements et des réformes publiques soutenues par la Banque mondiale, dépend, par conséquent, d'une amélioration du cadre institutionnel et de la façon de gérer le développement. » (Traduction par mes soins).

¹⁵ « [...] du peu d'engagement des gouvernements dans la tâche. » (Traduction par mes soins).

¹⁶ « [...] l'importance des dimensions institutionnelles et démocratiques. » (Traduction par mes soins).

que la corruption reflétée par l'absence des mécanismes de régulation ne peut plus être considérée comme étant des « [...] “mere” distribution effects¹⁷ » (Williamson 2004, p. 14 et p. 10 respectivement).

Il n'y a donc pas de remise en question du programme d'ajustement structurel *en soi*, mais de l'environnement dans lequel ces politiques ont été appliquées (Jayasuriya, 2001). L'échec des PAS est imputé aux pays en développement. Comme le constate Osmont, « [...] l'incompétence des États en développement [est à l'origine] de l'échec constaté à peu près partout dans la mise en place des plans de réformes structurelles, macroéconomiques et sectorielles jugées indispensables à l'ouverture généralisée des marchés » (Osmont cité par Atrouche 2012, p. 33). La seule *faillite* attribuée aux réformes promues par les IFI semble découler d'une *insuffisance*. C'est un programme *inachevé* qu'il faut compléter par des politiques de *renforcement* des institutions démocratiques des PED, (Williamson, 2000, 2004 ; Stiglitz, 2004 ; Birdsall, de la Torre, Caicedo, 2010), autrement dit, par des politiques de *bonne gouvernance*¹⁸. Le nouvel agenda de développement semble dépasser le simple cadre économique pour toucher à un domaine jusque là épargné : le politique. Néanmoins, avant d'analyser l'inscription de ces nouvelles politiques de gouvernance dans l'aide au développement, il est nécessaire de porter notre regard sur les origines et le sens de cette nouvelle notion.

2.3 La bonne gouvernance comme « dimension politique de l'ajustement »

Comme le soulignent Charnoz et Severino,

[...] l'un des débats structurants de la fin du siècle porte sur les rôles respectifs et adéquats de l'État et du marché. L'analyse des institutions devient une préoccupation majeure. La qualité de l'environnement juridique est particulièrement mise en avant : respect de l'État de droit, des droits de propriété, stabilité des lois et règlements, mais aussi lutte contre la corruption. L'idée s'impose que certaines conditions institutionnelles doivent être réunies pour qu'un décollage économique soit possible (Charnoz et Severino 2007, p. 81).

Une approche technocratique des politiques de gestion de l'État s'esquisse. Des appels en faveur de transparence, d'une meilleure administration des ressources et de légitimité

¹⁷ « [...] de simples effets de distribution » (Traduction par mes soins).

¹⁸ Force est de constater que même les critiques les plus virulents des PAS ne semblent pas s'opposer à cette nouvelle vision des choses. Stiglitz observe que, outre l'objectif de croissance, le nouvel agenda de développement doit comprendre l'amélioration des « institutions publiques » (Stiglitz, 2004 ; Williamson, 2000).

démocratique dans les PED sont faites au sein des institutions internationales et des bailleurs de fonds. La Banque mondiale, comme nous l'avons vu, attribue l'échec des réformes structurelles au manque de discipline de l'action gouvernementale. La situation exige, par conséquent, une attention particulière à la gouvernance des États. À ce sujet, Lewis T. Preston, président de la Banque mondiale écrit en 1992 que :

*[...] Good governance is an essential complement to sound economic policies. Efficient and accountable management by the public sector and a predictable and transparent policy framework are critical to the efficiency of markets and governments, and hence to economic development. The World Bank's increasing attention to issues of governance is an important part of our efforts to promote equitable and sustainable development*¹⁹. (Banque mondiale 1992, p. V)

Avec cet intérêt porté aux politiques de gestion, la Banque mondiale admet qu'une partie du « contrôle sur le processus de réformes [structurelles] semble manifestement lui échapper ». Le politique est le moyen qui permet aux États de se soustraire à leurs engagements en matière macro-économique (Atrouche 2012, p. 33). C'est à partir de 1992 que la Banque mondiale introduit le concept de « bonne gouvernance » dans le jargon du développement (Deneault, 2013). C'est un tournant important pour la Banque pour qui la possibilité de s'immiscer dans les affaires politiques d'un État était hors de sa portée jusque-là. La promotion d'une bonne gouvernance dans ses politiques d'aide est un moyen de contourner cette interdiction, comme en témoigne cet extrait issu du rapport de 1994 :

[...] The Bank's Articles of Agreement explicitly prohibit the institution from interfering in a country's internal political affairs and require it to take only economic considerations into account in its decision. Thus, the Bank's call for good governance and its concern [...] have to do exclusively with the contribution they make to social and economic development and to

¹⁹ « [...] la bonne gouvernance est un complément essentiel pour des bonnes politiques économiques. Une gestion efficace et responsable par le secteur public et un cadre institutionnel prévisible et transparent sont indispensables pour assurer l'efficacité des marchés et des gouvernements et donc, du développement économique. L'attention accrue que porte la Banque mondiale aux problèmes de gouvernance fait partie de nos efforts pour promouvoir un développement équitable et durable. » (Traduction par mes soins).

*the Bank's fundamental objective of sustainable poverty reduction in the developing world*²⁰.
(Banque mondiale 1994, p. VII)²¹

Dès lors la Banque tentera de définir le rôle de l'État et sa place dans la promotion de la croissance et donc du développement. Elle définit la bonne gouvernance comme « [...] *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*²² » (Banque mondiale 1992, p. 1). Elle définira quatre mesures institutionnelles qui viendront compléter les mesures économiques (PAS) : la gestion du secteur public, la responsabilité, le cadre juridique pour le développement, et la transparence et l'information.

En matière de gestion de l'État, il est essentiel que l'appareil d'État épouse les règles de « fonctionnement des structures d'une entreprise » afin d'assurer une gestion optimale des ressources, une réduction des coûts et une minimisation des conflits en justice, au profit du secteur privé (Deneault, 2013). Il doit, en outre, réduire son rôle, assurer la production des conditions nécessaires au bon fonctionnement du marché. Sans les règles et les institutions pour les faire respecter les *droits de propriété* — au centre des préoccupations de la Banque mondiale — ne peuvent être assurés. L'absence de cadre légal, nécessaire au respect de ces droits, ne peut que dissuader les *investisseurs* à investir leurs capitaux dans le pays. L'élaboration, la supervision, le respect et la protection des *contrats d'exploitation* génèrent des *coûts* que les investisseurs ne sont pas prêts d'engager sans un État fort assurant le respect de leurs droits. De surcroît, l'État doit garantir un minimum de services publics en matière d'éducation et de santé. Dans la logique de bonne gouvernance, la santé et l'éducation sont un préalable à l'investissement, dans le sens où une population « éduquée et en bonne santé » représente un atout susceptible d'attirer les investissements privés (Banque mondiale, 1992,

²⁰ « Les prérogatives de la Banque interdisent explicitement l'implication de la Banque dans les affaires internes d'un pays et lui demandent de tenir compte uniquement des considérations économiques au moment de prendre des décisions. Par conséquent, l'appel que la Banque fait en faveur d'une bonne gouvernance et tout ce qui s'y rapporte, est relié exclusivement à l'intérêt de la Banque pour le développement économique et social et à son objectif fondamental en matière de réduction de la pauvreté dans le monde sous-développé. » (Traduction par mes soins).

²¹ Or, elle invoque ces mêmes prérogatives pour ignorer la dimension politique des droits de l'homme dans sa relation avec les pays qu'elle finance : « [...] *The World Bank does not take into account the political dimension of human rights in its lending decisions. The World Bank's Articles of Agreement prohibit the institution from taking political considerations into account, interfering in the political affairs of any country, or being affected by the political form or orientation of a country. Consistent with the Articles, the focus of the Bank's efforts in the area of human rights is on those rights that are social and economic in nature.* » (Banque mondiale 1994, p. 53). « [...] La Banque mondiale ne tient pas compte la dimension politiques des Droits de l'homme au moment d'attribuer des prêts. Les prérogatives de la Banque interdisent l'institution de prendre des considérations politiques, d'interférer dans les affaires politiques, ou d'être influencée par la forme politiques ou l'orientation d'un pays. En respect avec ses prérogatives, la Banque tient compte des Droits de l'homme qui touchent seulement les droits sociaux et économiques par nature. » (Traduction par mes soins).

²² « [...] la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. » (Traduction par mes soins).

1994). Bref, ce n'est pas seulement le langage managérial²³ qui envahit la vie publique, mais c'est aussi toute la conception de l'État traditionnel qui change. Il ne se définit plus par *ce qu'il est*, mais par sa capacité à établir un environnement favorable à l'implantation du capital privé.

Il y a mieux. Dans l'ordre politique nouveau ainsi prôné, la société civile doit servir de contrepoids à un État perçu comme arbitraire (*the arbitrariness of the government*) [Banque mondiale, 1992]. Comme le constate Deneault, le sens même de la société civile est modifié par la bonne gouvernance. Sa définition ne renvoie plus à sa conception traditionnelle car elle ne se situe plus à la base même du pouvoir de l'État. « La Théorie de la gouvernance s'écarte de celle d'un philosophe libéral de référence comme John Locke, pour qui la société civile comprenait bien entendu ceux au nom de qui est institué un pouvoir législatif, capable de garantir des droits naturels antérieurs à lui [...] elle s'éloigne encore davantage de la société civile telle que la mettait de l'avant un autre philosophe, Jean-Jacques Rousseau, au sens de la foule politique qui porte historiquement les institutions et leur confère un sens » (Deneault 2013, p. 29-30). Si la société ne fait plus partie de l'État, elle se constitue désormais comme un *partenaire* au même niveau que ce dernier. Son rôle est de lui demander des comptes et de contenir ses excès de pouvoir²⁴.

L'autre fait d'importance, c'est le rôle réservé au *secteur privé* en tant que partenaire privilégié de l'État. Étant donné que la bonne gouvernance s'inscrit dans la continuité des PAS, les enjeux qui se cachent derrière le concept même concernent l'ancrage des politiques macro-économiques, favorables au secteur privé. La bonne gouvernance légitime donc l'immixtion du privé dans la vie publique. Elle et les institutions qui la promeuvent — dont la Banque mondiale — « naturalisent l'économie de marché » et légitiment les réformes d'ajustement, appliquées pendant la décennie précédente.

²³ À ce sujet, Catherine Brown écrit une note très intéressante à propos de l'implantation du langage d'entreprise dans la vie publique. Elle observe que « [...] les langues du monde ont été colonisées par un anglais de type particulier, celui du management. Il est utilisé par les gestionnaires pour instrumentaliser leur prochain dans un langage feutré. De nombreux textes écrits dans cette variante de l'anglais se sont trouvés traduits vers le français de façon servile, en reproduisant tels quels les mots et les tournures propres à l'anglais [...] le vocabulaire et la syntaxe de cet anglais déguisé en français se répandent à l'extérieur du domaine du management avec la montée de l'idéologie correspondante » (Catherine Brown dans Deneault 2013, p. 21).

²⁴ Les excès du pouvoir se matérialisent, entre autres, dans la lutte contre la corruption. Deneault estime que la lutte contre la corruption — devenu un des objectifs centraux de la Banque mondiale — se limite à une affaire de concurrence. Il cite donc un extrait d'un document de la Banque, dans lequel celle-ci explique qu'il « [...] est important d'instaurer une bonne gouvernance non seulement du point de vue moral, mais aussi pour une industrie minière efficace, performante et compétitive sur le plan international. Le coût supplémentaire induit par un pot-de-vin à un agent douanier ou un don d'actions fait à un haut responsable de l'État peut sembler une dépense tolérable à court terme ; mais il conduit inévitablement à une escalade de demandes de paiements illicites qui représentent, à terme, un désavantage concurrentiel considérable pour le secteur minier congolais. (Deneault 2013, p. 110).

Il apparaît donc que la bonne gouvernance ne représente pas un changement de paradigme, mais plutôt une extension politique des réformes économiques qui tirent leurs fondements de la pensée néolibérale. Elle n'apporte pas de nouvelles idées dans le fond, mais elle se constitue comme une nouvelle façon, une nouvelle forme, pour consolider les réformes structurelles. Elle répond à l'inquiétude des promoteurs des PAS qui voient dans les structures internes de l'État, un obstacle à l'approfondissement des politiques économiques. Ainsi, elle met en avant les priorités du secteur privé et incite à la création d'organismes de la société civile, dans le but de maîtriser l'État. Cet État est, par ailleurs, voué à aménager son cadre législatif et réglementaire dans le but d'attirer les investissements privés. Pour reprendre l'expression de Jayasuriya, la bonne gouvernance est « *The Politics of anti-politics* » (Jayasuriya, 2001). Si la bonne gouvernance devient un élément et une condition à l'octroi de l'aide au développement, c'est avant tout parce que la Banque mondiale en fera la promotion. Les donateurs ne tarderont pas à ajouter à leur agenda les nouvelles exigences de cette notion.

Comme nous l'avons constaté au chapitre précédent, les politiques économiques, insuffisantes pour atteindre les objectifs de croissance, sont complétées par des politiques de bonne gouvernance. À travers l'adoption de ces « bonnes pratiques », la nouvelle stratégie de développement exigera désormais un « partenariat » accru, non seulement entre les États et les différents acteurs sociétaux, mais également entre les PED et les bailleurs d'APD.

Nous verrons dans ce chapitre qu'il devient de plus en plus indispensable de renforcer les relations entre pays récipiendaires et pays bailleurs de fonds dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Mais avant, il est important de centrer notre attention sur le nouveau contexte qui survient à la fin de la Guerre froide, et qui marquera, indiscutablement, l'évolution du paradigme de l'aide. Nous ne pouvons pas aborder la nouvelle stratégie de développement sans la situer dans le contexte de *mondialisation*.

3.1 La Mondialisation et ses exigences

Les politiques d'ajustement structurel et leur extension à travers des principes de bonne gouvernance s'inscrivent dans un nouveau contexte. La phase, dite de mondialisation, impose des nouvelles contraintes qui reprennent les thèses néolibérales, en exigeant un alignement des pratiques économiques à l'échelle mondiale.

L'intégration accélérée des économies nationales à partir des années 90 est le résultat du jeu de plusieurs facteurs. La chute du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement du bloc soviétique en 1991 favorisent le décroisement des économies communistes et leur insertion à l'économie mondiale. Comme conséquence de ce processus, « [...] plusieurs centaines des millions de travailleurs et de *consommateurs* de l'ancien bloc communiste sont passés à l'économie de marché [...] » (Huwart et Verdier 2012, p. 56). Cette intégration économique est soutenue par une « révolution » des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) qui se caractérise par une amélioration des systèmes informatiques et l'expansion d'internet. L'instantanéité des communications qui en découle entraîne une réduction des coûts de production et une optimisation de la productivité et des procédés industriels. La somme de ces facteurs provoque une accélération des échanges commerciaux et financiers qui se traduit par l'apparition de nouveaux marchés, notamment avec l'expansion du commerce de certains pays comme la Chine — dont la part dans le commerce mondiale passe de 24% à 69% entre 1985 et 2005.

En outre, la période est marquée par une ouverture des pays aux capitaux étrangers à travers l'augmentation des prêts bancaires, des crédits, des actions et obligations, des IDE et des investissements de portefeuille. Entre 1970 et les années 2000, les avoirs extérieurs et les engagements internationaux sous forme d'IDE et d'investissements de portefeuilles passent de 20% à 140% du PIB mondial.

Parallèlement à ce processus d'ouverture des frontières aux capitaux étrangers, on assiste à une délocalisation de la production vers les PED²⁵. À travers cette internationalisation des capitaux productifs, les liens d'interdépendance se renforcent, et il s'opère alors une intégration approfondie des économies périphériques dans l'économie mondiale.

Il est important de souligner que cette intégration des pays en développement est un des objectifs des pays occidentaux toujours à l'affût d'opportunités d'investissement. Les réformes économiques, dans la foulée des PAS et des politiques de bonne gouvernance, s'avèrent indispensables pour les pays riches dans le nouveau contexte de mondialisation. Bien que la mondialisation soit porteuse d'inégalités²⁶, l'ouverture économique des PED répond à la nécessité de favoriser l'accumulation de capital. Des mécanismes de pression existent donc, tels que l'aide au développement, pour contraindre les PED à aligner leurs pratiques économiques sur les exigences de l'Occident.

3.2 L'adoption des « bonnes pratiques » et le nouveau cadre de « partenariat »

Compte tenu de l'alignement nécessaire des pratiques économiques dans le monde, vu le nouveau contexte, il n'est pas exagéré d'avancer que les réformes économiques et institutionnelles se présentent comme un outil d'approfondissement du processus de mondialisation. Et, les pays occidentaux n'hésitent pas à utiliser l'aide économique pour imposer ces réformes aux PED.

La Banque mondiale introduit dans les années 90 la notion de la bonne gouvernance, vu l'incapacité des PAS à assurer la croissance d'une part, et à réduire les niveaux de pauvreté

²⁵ À travers cette délocalisation, des entreprises multinationales déplacent leurs centres de production vers les pays en développement. Dans ces centres, sont créés des produits et services intermédiaires destinés à intégrer un produit final ou un service « plus complexe ». Aujourd'hui, 56% des biens et des services à l'échelle mondiale sont intermédiaires (Huwart et Verdier 2012, p. 59).

²⁶ « [...] Les fabricants et les importateurs bénéficiant d'allègements fiscaux et les agriculteurs subventionnés dominent les marchés, contraignant parfois les pays en développement à baisser leurs prix au-dessous des niveaux de subsistance pour soutenir leur concurrence. Car les produits ainsi protégés sont aussi souvent ceux à l'égard desquels les pays en développement ont un avantage comparatif » (Huwart et Verdier 2012, p. 61)

d'autre part. C'est cette conclusion qui porte le *Private Sector Development Department*²⁷ de la Banque mondiale à entreprendre des études en 1993 dans le but de trouver des moyens de réduire la résistance qu'opposent les PED aux réformes structurelles. Ainsi, la Banque affirmera en 1994 que :

*[...] Structural adjustment imposes high costs on diverse segments of society. Experience has shown that states are chronically weak in withstanding pressure from prominent economic interests. The research program explores the conditions under which developing country governments can deploy enough governance capacity to overcome political resistance, design and implement appropriate adjustment policies, and sustain the course of economic reform*²⁸ (Banque mondiale 1994, p. xix).

La bonne gouvernance devient progressivement le moyen de voir aux réformes économiques nécessaires à la croissance et à l'accumulation du capital. La Banque mondiale produira toute une série de règles relatives à la gestion du secteur public, au cadre législatif et juridique des États en vue de la création d'un environnement propice aux investissements privés (*from interventionism to an "enabling environment" for private sector*) [Banque mondiale 1994, p. 2]. Ce système de règles une fois établis, restait à définir le moyen de les imposer aux PED.

Comme constaté aux chapitres précédents, l'aide internationale a eu pour fonction d'éviter un effondrement du système mondial en promouvant l'application des PAS. Il n'est donc pas surprenant qu'elle soit utilisée, dans la conjoncture des années 90, comme un outil d'imposition de nouvelles pratiques en matière de gouvernance dans les PED :

*[...] in countries with poor policies and no credible reform movement, assistance should assume the more modest and patient role of disseminating ideas, transmitting experiences of other countries, training future policymakers and leaders, and stimulating capacity for informed policy*²⁹ (Banque mondiale 1998, p. 4-5).

²⁷ Département du développement du secteur privé.

²⁸ « [...] L'ajustement structurel a des impacts sur certains segments de la société. L'expérience a démontré que les États sont très faibles lorsqu'il s'agit de supporter les pressions exercées par d'importants groupes d'intérêts économiques. L'étude cherche à établir les conditions nécessaires pour faire en sorte que les pays en développement puissent améliorer leur gouvernance dans le but de vaincre la résistance politique, créer et mettre en place les politiques d'ajustement appropriées, et maintenir la cadence des réformes économiques. » (Traduction par mes soins).

²⁹ « [...] Dans les pays où il n'y a pas de politiques solides et qui ne montrent pas une volonté de changement, l'aide peut assumer, patiemment et de façon modeste, le rôle de diffuseur d'idées en éduquant sur les expériences d'autres pays, en formant les hommes politiques et les leaders, et en stimulant les capacités de transmission d'idées politiques. » (Traduction par mes soins).

Suivant cette conception de l'aide au développement de la Banque mondiale, le CAD/OCDE ne tardera pas à faire de la bonne gouvernance un élément central de l'assistance internationale. En 1992, le CAD/OCDE, soucieux de promouvoir, dans les domaines de l'aide, des pratiques d'efficacité, publie un manuel de politique de bonne gouvernance en consultation avec la Banque mondiale, le PNUD et le FMI. Elle affirme que « [...] *aid can be only as effective as the policy, economic, and administrative environment in which it operates [...] the operational lesson is that aid has to be more concerned with creating the fundamental conditions for its effectiveness*³⁰ » (OCDE, 1992 cité par Atrouche 2012, p. 35). L'efficacité de l'aide dépend désormais du recours aux « bonnes politiques ». En 1993, une publication de la Banque mondiale corrobore cet alignement :

*[...] The OECD's Development Assistance Committee uses the World Bank's definition of governance and links it with participatory development, human rights, and democratization. It sees an overall agenda emerging in the aid policies of its member states, with the following links: legitimacy of government (degree of democratization); accountability of political and official elements of government (media freedom, transparent decision-making, accountability mechanisms), competence of governments to formulate policies and deliver services; and respect for human rights and the rule of law*³¹ (Banque mondiale 1994, p. xiv)

Les conditionnalités à l'octroi de l'aide se multiplient. Il s'ensuit alors une réduction importante des montants alloués à l'aide³², les bailleurs de fonds pouvant se permettre de faire de l'alignement — sur cette nouvelle norme — un critère d'allocation de l'aide (*Money matters in a good Policy environment*³³) [Banque mondiale, 1998]. Ainsi, la qualité des politiques de tout gouvernement devient un facteur déterminant d'allocation d'une aide financière (Charnoz et Severino, 2007 ; Atrouche, 2012 ; Thérien, 2001). Pour ceux qui

³⁰ L'aide ne peut être efficace là où elle agit, que si le cadre législatif, économique et administratif est aussi efficient [...] la leçon tirée insiste sur le fait que l'aide doit créer les conditions nécessaires à sa propre efficacité [...] » (Traduction par mes soins).

³¹ « [...] Le Comité d'aide au développement de l'OCDE utilise la définition de gouvernance de la Banque mondiale et l'associe avec le développement participatif, les droits de l'homme et la démocratisation. Elle observe qu'il y a tout un agenda qui émerge quant aux politiques d'aide de ses pays membres, avec les thèmes suivants : Légitimité du gouvernement (degré de démocratisation) ; responsabilité des hommes politiques et des éléments officiels du gouvernement (liberté de la presse, transparence dans le processus de décision, mécanismes de reddition de comptes), capacité du gouvernement à formuler des politiques et fournir des services ; et respect des droits de l'homme et de l'État de droit. » (Traduction par mes soins).

³² Entre 1992 et 1997, les montants alloués à l'aide au développement se réduisent de 21%, ce qui correspond à la baisse la plus importante depuis la création du CAD/OCDE (Thérien 2001, p. 96). Nous verrons que cette tendance se poursuivra tout au long des années 90. En 1998, la moyenne d'allocation de l'aide par les pays du CAD/OCDE s'établit à 0,24%, alors que l'on cible 0,7% du PIB national de chaque pays.

³³ « L'argent est efficace là où l'environnement institutionnel est bon. »

n'appliquent pas encore ces normes, les bailleurs contribueront avec des « idées » et non pas de « l'argent », selon les suggestions de la Banque mondiale (*voir* Banque mondiale, 1998).

Les bailleurs de fonds verront donc orienter l'aide vers l'amélioration de l'environnement institutionnel. *Renforcement des capacités et gouvernance* deviennent part du jargon de l'aide au développement. De nouveaux principes seront établis en matière d'aide : coordination de l'aide avec les PED, contrôle des projets, aide technique, aide-programme, pratiques de passation de marchés, évaluation de l'APD, entre autres. Et, pour la rendre plus efficace, elle sera concentrée sur le renforcement de l'appareil de l'État, la promotion de l'inclusion du secteur privé et de la société civile dans le processus décisionnel. Voilà qui ne peut qu'affaiblir l'État.

Force est de constater que le discrédit de l'État qu'implique la nouvelle stratégie de développement encourage la prolifération des Organisations non-gouvernementales (ONG), désormais privilégiées pour mettre en œuvre les programmes de développement prônés par des bailleurs de fonds. Et fait intéressant, la « fragmentation » de l'aide qui découle de cette nouvelle approche de développement provoque un vide institutionnel, puisque l'État n'a plus de contrôle sur les « pratiques » de développement qui lui sont imposées de l'extérieur. En plus des politiques de gouvernance et les nouvelles conditionnalités qui s'y attachent, la décentralisation de l'aide accentue le retrait politique et économique de l'État. Il ne possède aucun cadre pour ajuster l'aide sur son territoire.

Toutefois, cela n'est pas sans susciter un questionnement. Les bailleurs d'aide, en effet, s'aperçoivent des effets de la politique de bonne gouvernance sur les capacités de l'État. Aussi, insistent-ils sur un point, à savoir que l'État doit jouer un rôle dans la conception des réformes politiques et économiques des PED. L'État doit *s'approprier*³⁴ les réformes qu'on souhaite lui imposer³⁵. La nouvelle stratégie de développement appelle donc à un

³⁴ La Banque mondiale déclare que « [...] *In all countries, actions that promise visible success early needed to generate support for reform and to offset adjustment fatigue. Experience with budget reform has been uneven, underlining the importance of ownership and sustained commitment. In some countries the requirement may be for evolutionary reform of budget processes whereas in others, wholesale systemic reform may be indicated. The latter, especially, requires commitment over a long period of time if the benefits of the new budget systems are to be enjoyed* » (Banque mondiale 1994, p. 12). « Dans tous les pays, les actions prometteuses ont nécessité au préalable de générer le soutien à la réforme pour ainsi éviter la lassitude liée à l'ajustement. L'expérience de la réforme budgétaire a reflété le peu d'engagement et a prouvé l'importance de l'appropriation et de l'engagement sur le long terme. Dans certains pays, il est nécessaire de réformer légèrement le processus budgétaire, tandis que dans d'autres, il faut procéder à une réforme systémique. Cette dernière, exige, particulièrement, un engagement sur le long terme si l'on souhaite tirer des bénéfices du nouveau système budgétaire. » (Traduction par mes soins).

³⁵ Selon la Banque mondiale, les conditionnalités de l'aide ne sont pas suffisantes pour assurer l'application des réformes structurelles : « [...] *a government in Financial difficulty may agree to reforms and carry them out to obtain conditional resources. If there is no strong commitment to these reforms, they can — an likely will — be reversed at the end of the program* » (Banque mondiale 1998, p. 51). « [...] il se peut qu'un gouvernement qui

repositionnement de la relation entre bailleurs de fonds et pays récipiendaires dans un cadre de « partenariat »³⁶.

La volonté des bailleurs à s'aligner sur ce nouveau cadre de partenariat est exprimée dans le document intitulé « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle ». Il y est stipulé que :

[...] le principe fondamental est que les populations locales s'“approprient” les stratégies et les objectifs de développement par le biais d'un dialogue ouvert entre les autorités locales et la société civile, d'une part, et les partenaires extérieurs, d'autre part, portant sur leurs objectifs communs et leurs contributions respectives (OCDE 1996, p. 14)

Et, fait important, il faut noter que la « nouvelle » approche *d'appropriation* des stratégies de développement est élaborée *en collaboration avec les partenaires extérieurs*. La démarche, désormais « globale », doit comprendre, au niveau national, l'État, les OSC et le secteur privé, et au niveau international, les bailleurs de fonds et les organisations internationales (OCDE, 1996). Dans ce cadre les PED ont la responsabilité, entre autres,

[...] [d]'adopter des politiques macro-économiques appropriées, [de] favoriser l'instauration d'une administration comptable de ses actes et le respect de l'État de droit, [d]'ouvrir au renforcement des capacités humaines et institutionnelles, [d]e créer un climat favorable à l'entreprise et à la mobilisation de l'épargne locale pour l'investissement et [d]'assurer une saine gestion financière en veillant, notamment, à l'efficacité du système fiscal et à ce que les dépenses soient productives [...] (OCDE 1996, p. 15).

Nous sommes bien en présence de nouvelles conditionnalités en dépit de l'utilisation du concept de « partenariat » (Chandler, 2012)³⁷.

présente des difficultés financières accepte de mettre en place des réformes dans le but d'obtenir des ressources. S'il n'y a pas un engagement fort envers ces réformes, elles ne seront plus appliquées à la fin du programme. » (Traduction par mes soins).

³⁶ Ce repositionnement cherche à « [...] assurer la réussite des réformes et par le fait même, l'efficacité de l'aide. Aussi, il n'est sans mentionner de (re)couvrir d'une certaine légitimité la pertinence de la poursuite des politiques néolibérales des Institutions de Bretton Woods de même que l'intervention de ceux-ci et des autres bailleurs au nom du développement » (Atrouche 2012, p. 38).

³⁷ Néanmoins, la diminution de l'aide internationale qui se poursuit tout au long des années 90 contraste avec la volonté des pays occidentaux d'intensifier leurs efforts en vue de soutenir les « stratégies de développement ». Cette diminution de l'assistance économique atteindra son paroxysme en 1997, lorsque les pays membres de l'OCDE verseront seulement 0,22% de leur produit national brut (PNB) au titre de l'aide au développement (Banque mondiale 1998, p. 7). Ce fléchissement de l'aide est d'autant plus encouragé par une étude publiée par la Banque mondiale en 1998, dans lequel elle suggère une meilleure « sélection » des PED bénéficiaires d'aide en fonction de leurs capacités à établir un cadre institutionnel propice au « développement ». « [...] *where economic management is sound, aid leads to higher private investment, more rapid growth [...] and faster decline of poverty* », et d'ajouter que « [...] *if aid is as likely to delay reform as encourage it, why not make assistance conditional on policy reform?* » (Banque mondiale 1998, p. 28 et 38 respectivement). « Là où la

Il convient de placer cette approche du développement dans la nouvelle rhétorique des institutions internationales, qui semblent tenir compte, depuis les années 90, de l'impact de la mondialisation sur l'augmentation des niveaux de « pauvreté ». Mentionnons, en outre, que le nouveau discours de « pauvreté » ne remet pas en cause l'enjeu principal qui se dissimule derrière les politiques d'aide au développement, à savoir, l'accumulation du capital. En effet, il ne faut pas oublier que les réformes promues — à travers ces politiques — cherchent à établir un environnement propice aux capitaux productifs en mal de débouchés.

Nous verrons que la nouvelle bannière de « lutte contre la pauvreté » justifie les nouvelles stratégies de développement, et par là même, la logique d'accumulation.

3.3 Un objectif central : la lutte contre la pauvreté comme élément essentiel des stratégies de développement.

Nous avons vu que la mondialisation « [...] est une réalité asymétrique, porteuse d'inégalités entre les pays et créatrice de dépendances : financière, technologique commerciale, alimentaire, etc. » (Louis 2010, p. 319). Les programmes d'ajustement structurel, qui annoncent ce nouveau contexte de mondialisation, avaient causé l'appauvrissement de millions de personnes et creusé les inégalités entre riches et pauvres en même temps qu'ils favorisaient l'augmentation progressive des « relations marchandes ». Il en avait découlé une généralisation du scepticisme face aux théories économiques qui avaient promis une distribution du bien-être à un niveau mondial. La croyance selon laquelle le bien-être peut être assuré par les progrès de la technologie et une croissance illimitée de la production des biens et services déçoit (Rist, 2013).

Il n'est pas surprenant que, face à ce scepticisme, s'opère une reconversion dans le discours occidental, où l'on fait désormais, la promotion de la *lutte contre la pauvreté*. La réorientation de l'Occident vers cet objectif découle d'une prise de conscience des effets nocifs de la mondialisation et de l'incapacité des pays développés à en limiter les dégâts. La lutte contre la pauvreté envahit les discours des principales organisations internationales à partir des années 90. Du fait de la gravité du problème, la conférence de Copenhague de 1995 sur le développement social fixera la réduction de la pauvreté comme objectif majeur de la coopération internationale. L'Assemblée générale de l'ONU déclarera même l'année 1996

gestion économique est bonne, l'aide entraîne une augmentation des investissements privés, une croissance rapide [...] et une réduction plus rapide de la pauvreté. » « [...] si l'aide peut avoir un impact sur la réforme, que ce soit positif ou négatif, pourquoi ne pas conditionner l'aide à la réforme du cadre institutionnel ? » (Traduction par mes soins).

comme l'année « d'éradication de la pauvreté ». En 1997, elle proclamera, ensuite, la décennie 1997-2006 comme étant « la première décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté ». Quant au CAD/OCDE il affirmera en 1996 que c'est un « [...] impératif moral [...] de remédier à l'extrême pauvreté et aux souffrances humaines qui affligent, aujourd'hui encore, plus d'un milliard d'être humains » (OCDE 1996, p. 1).

Le nouvel objectif de réduction de la pauvreté semble finalement encourager une stratégie de coordination au niveau mondial afin de « faire disparaître ce qui est le plus inacceptable socialement [à savoir, la pauvreté] [...] » (Rist 2013, p. 396). Ainsi, la Banque mondiale et le FMI feront, en 1999, des nouvelles « stratégies de lutte contre la pauvreté » un pré requis à l'octroi des prêts aux PED et à l'allègement de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE). La tendance se poursuivra au sein des agences internationales qui, dès lors, exigeront des PED l'adoption de ces mêmes stratégies, élaborées *en collaboration* avec la communauté internationale (Louis, 2010). L'éradication de la pauvreté dans le nouveau contexte de mondialisation deviendra progressivement une étiquette sous laquelle l'aide au développement fournie par les bailleurs de fonds trouvera un *sens*. L'institutionnalisation de cet objectif, avec l'adoption des objectifs du millénaire en septembre 2000, accentuera d'autant plus cette tendance.

Cette focalisation progressive sur l'ampleur du problème de la pauvreté atteint son paroxysme lors du Sommet du Millénaire de septembre 2000 qui définit les huit objectifs de réduction de pauvreté à atteindre entre 2000 et 2015³⁸. La nouvelle recette contenue dans ces OMD est d'autant plus intéressante qu'elle révèle une conception bien occidentale de la pauvreté. De là le fait que ce problème soit perçu non pas comme le résultat de l'expansion du marché —et donc de l'accumulation des richesses par une petite partie de la population —, mais plutôt comme un élément isolé, une réalité nouvelle et objective, sans aucun lien avec les pratiques économiques actuelles. Comme le souligne Rist, c'est tout l'origine du problème qui semble être ignoré (Rist, 2013). Pourtant, la dichotomie richesse/pauvreté suggère que, là où il y a des riches, il existera également des pauvres. « [...] la pauvreté se construit dans un rapport social qui tout à la fois unit et sépare les riches et les pauvres » (*voir* Rist 2013, p. 400).

³⁸ Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) comprennent les objectifs suivants : 1) « [...] réduire de moitié la part de la population qui souffre de faim et celle dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, 2) donner à tous les enfants un cycle complet d'études primaires, 3) éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement, 4) réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, 5) réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle, 6) stopper la propagation du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres grandes maladies, 7) réduire la part de la population qui n'a pas accès à l'eau potable et 8) créer un "partenariat mondial pour le développement", en instaurant un système commercial et financier plus juste, en traitant le problème de la dette, etc » (Charnoz et Severino 2007, P. 47).

Puisque la notion de pauvreté est une construction sociale, sa *définition* et les *moyens* de s'y attaquer varient selon « celui qui la formule ». Ainsi, on peut penser que chaque institution internationale impliquée (Banque mondiale, FMI, PNUD, ONU, etc) a sa propre conception de la pauvreté. Cela n'empêche que le « caractère multidimensionnel » de la notion est communément partagé. La pauvreté n'est plus réduite à une absence de ressources économiques, mais également à une situation générale marquée par un faible taux de scolarisation, des problèmes de santé publique, entre autres, contribuant ainsi à rendre une partie de la population socialement vulnérable.

Les stratégies mises en avant pour répondre au problème sont aussi multidimensionnelles que la pauvreté elle-même. La solution trouvée par les organisations internationales consiste dorénavant à aborder la pauvreté selon une « approche globale » en agissant dans différents domaines comme l'éducation, la santé, les infrastructures routières et l'agriculture, entre autres. En effet, pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), il ne s'agit plus de « cibler les pauvres », mais de se concentrer sur la promotion des principes de « bonne gouvernance » et d'aider les États à construire leur propres « stratégies de lutte contre la pauvreté » sur la base « d'une croissance économique ». La Banque mondiale insiste, quant à elle, sur le fait qu'il vaut « mieux faire fonctionner les marchés en faveur » des plus démunis. Cela se traduit donc par une intégration des « [...] pauvres dans le système de marché, tout en incitant les administrations publiques à mieux prendre en compte les revendications de pauvres, lesquels sont invités à se mobiliser pour faire entendre leurs voix » (Rist 2013 p. 405).

Cette « complexité du développement » légitime une multitude d'actions dans différents domaines et l'immixtion d'une quantité d'acteurs — bailleurs de fonds et institutions internationales — dans la vie sociale³⁹ d'un pays, et sous les auspices des Objectifs du millénaire pour le développement⁴⁰. Les OMD constituent, finalement, une étiquette qui justifie les nouvelles stratégies de développement.

³⁹ « [...] croissance économique, services sociaux, l'environnement, les questions de genre, l'administration publique, la décentralisation, le capital social, la mobilisation des pauvres, l'aide internationale, la réduction de l'endettement, la gouvernance, etc » (Rist 2013, p. 405).

⁴⁰ Or, les *moyens* préconisés pour atteindre ces OMD semblent être contradictoires avec les *objectifs* eux-mêmes. Ainsi, on souhaite diminuer le nombre de pauvres de moitié d'ici à 2015, tout en cherchant à instaurer le même « système commercial et financier » qui est à l'origine du problème. À cet égard, Rist souligne, par exemple, que l'objectif d'assurer un environnement durable est incompatible avec l'obsession de croissance comme moyen de réduire la pauvreté. Il écrit que « [...] le « Rapport de 2007 sur les Objectifs du millénaire pour le développement » se réjouit de constater que la proportion de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour s'est considérablement réduite surtout en Asie, grâce à la croissance économique [...] ». Néanmoins, ce même rapport affirme que « les rejets de CO₂ de l'ensemble des régions en développement sont passées de 1990

C'est, d'ailleurs, en invoquant la « lutte contre la pauvreté » que les bailleurs de fonds s'efforceront de mettre au point une série de principes pour assurer l'efficacité de l'aide au développement. À cette fin, des diverses réunions auront lieu à Monterrey, Rome et Marrakech pendant le début des années 2000 lors desquelles seront établis, tour à tour, des principes directeurs. La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » de 2005 reprendra ces principes et officialisera, par là même, la nouvelle *ère du partenariat*.

à 2004, de 6,9 à 12,4 milliards de tonnes (soit presque autant que les pays industrialisés [...]) » (*voir*, Rist 2013, p. 410).

La Déclaration de Paris établira les principes directeurs de la nouvelle approche du développement. Puisque tous les bailleurs de fonds sont tenus de s'aligner sur cette stratégie d'aide, l'assistance que le Canada prête à Haïti sera également déterminée par cette déclaration. Nous verrons que l'aide canadienne à cet État des Caraïbes dans la période concernée par ce mémoire, à savoir 2010-2013, est indissociable de l'évolution du paradigme de l'aide dont nous exposons les grands traits.

Cependant, avant de nous concentrer sur le contenu de la Déclaration de Paris, il est important de considérer les différentes étapes qui y conduisent : « Le Consensus de Monterrey sur le financement du développement [2002] », « la Déclaration de Rome sur l'harmonisation [2003] » et « le Mémorandum conjoint de Marrakech [2004] ».

4.1 Le Consensus de Monterrey

L'initiative sur le financement du développement tenue à Monterrey, en 2002, s'insère dans une série de réunions consacrées au problème de l'inefficacité de l'aide (*voir* annexe 1). L'APD s'avère finalement inefficace à plusieurs égards. D'une part, elle n'a pas produit les résultats de développement escomptés, vu la permanence de la pauvreté dans les PED et la faiblesse de leur développement économique. Cette situation ne s'améliore pas avec l'irruption de la mondialisation. D'autre part, elle n'a pas réussi à fléchir la résistance que les pays en développement opposent à l'application des réformes structurelles prônées par les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale). Il est important de souligner que l'aide « [...] a pour fonction d'éviter l'effondrement du système de l'économie mondiale, de financer la réalisation des conditions de l'accumulation internationale, d'orienter et infléchir l'action des gouvernements récipiendaires de l'aide » (Holly 2011, p. 57). Si l'on tient compte de ces objectifs, son inefficacité se mesure alors par son incapacité, non seulement à produire le développement, mais aussi à établir les conditions nécessaires à l'accumulation du capital. D'où le besoin de planifier des réunions autour desquelles on s'efforcera d'esquisser un catalogue de mesures en vue de rendre l'APD « plus efficace ».

Le Consensus de Monterrey⁴¹ soulignera l'importance d'un engagement plus fort de la part des bailleurs de fonds, des organisations internationales et des pays en développement pour

⁴¹ Conférence tenue entre le 18 et 22 mars 2002 à Monterrey, Mexique, comptant avec la présence des chefs de gouvernements des pays bailleurs et des pays récipiendaires d'aide, des représentants des agences spécialisées de l'ONU et des institutions multilatérales de financement.

l'efficacité de l'aide. Le document, adopté lors de la conférence de Monterrey, s'inscrit dans la continuité de la démarche d'opérationnalisation par les membres du CAD/OCDE des suggestions faites par les IFI, en matière d'APD, des réformes macroéconomiques et de gestion, tout en tenant compte des nouvelles priorités de lutte contre la pauvreté. Elle fait appel à une « harmonisation des procédures opérationnelles » en vue de réduire les coûts de transactions liées à l'octroi de l'aide et d'améliorer les « modalités de décaissement et d'acheminement d'APD ». Par ailleurs, elle insiste sur l'importance du « déliement de l'aide⁴² », de « l'amélioration de la gestion financière des pays bénéficiaires » par « [...] [l]'utilisation des instruments les plus adaptés » de bonne gouvernance. Dorénavant, les PED sont *invités* à élaborer des « stratégies de réduction de la pauvreté » (SRP), en accord avec les priorités en matière d'élimination de la pauvreté inscrites dans les OMD (OCDE, 2005).

Selon un document des Nations unies, le Consensus de Monterrey insiste sur le besoin de « [...] renforcer les capacités nationales des PED par la libéralisation « [d]es courants des capitaux “conformément aux objectifs du développement” et d'appliquer “de manière graduelle et volontaire” des codes et des normes internationales établis⁴³ » (ONU, 2002). Et d'ajouter qu'il est également important de montrer

[...] un engagement en faveur de la libéralisation du commerce par la suppression, notamment des barrières commerciales, les subventions de nature à fausser les échanges et les autres mesures analogues. Le Consensus encourage les membres de l'OMC à appliquer les textes issus de la quatrième conférence ministérielle tenue à Doha au Qatar du 9 au 14 novembre 2001 (ONU, 2002).

En résumé, le Consensus de Monterrey fait appel à une aide « plus efficace », qui contribue à la mise « [...] en place [d']un système économique mondial [...] avantageux pour tous ». L'idée derrière ce « consensus » est de maintenir l'ordre économique actuel, tout en le rendant bénéfique aux pauvres. Dans ce contexte, l'APD doit contribuer au maintien de cet ordre sur la base du conditionnement de l'État des PED. De là les réformes administratives et économiques, l'établissement des stratégies de lutte contre la pauvreté et la libéralisation

⁴² Par aide liée, on entend l'obligation des pays récipiendaires d'utiliser les montants alloués à l'achat des biens et services dans le pays fournisseur de cette aide. L'intérêt de l'aide liée pour les bailleurs de fonds réside dans le fait que l'aide fournie permet non seulement de réaliser une « bonne action en faveur du développement », mais elle favorise sa propre économie. Le CAD/OCDE a multiplié ses appels, pendant les années 1990, en faveur d'un déliement de l'aide puisque son conditionnement à l'achat des biens et services dans le pays développé réduit son inefficacité. L'idée du déliement de l'aide consiste à ce que le PED puisse se procurer ces biens et services auprès de son propre marché ou auprès d'un autre pays ayant un avantage concurrentiel dans la fourniture du bien ou service en question.

⁴³ Il est d'autant plus intéressant d'observer que les demandes formulées, à l'occasion de la conférence de Monterrey, en matière de libéralisation du compte capital, vont plus loin que les propres suggestions faites par le précurseur des PAS, John Williamson, qui soulignait dans les années 90, le danger qui peut découler d'une trop rapide libéralisation des caisses de l'État des PED. (voir Williamson, 2001).

économique. Mais, ce n'est pas tout. La quête de l'efficacité de l'aide impose également le besoin d'harmoniser les procédures de gestion d'APD. Ce fut là l'objet de la Déclaration de Rome.

4.2 La Déclaration de Rome

La Déclaration de Rome fait de l'harmonisation une condition à l'efficacité de l'aide. Lors de la rencontre de Rome, bailleurs de fonds et « pays récipiendaires » expriment leurs préoccupations quant au besoin d'harmoniser les pratiques des pays fournisseurs d'aide aux priorités nationales, de faciliter « l'intégration du cycle budgétaire », des « programmes » et des « systèmes de gestion financière et de dépenses publiques » (*voir* annexe 2).

Il est donc officiellement demandé aux bailleurs de fonds de s'aligner aux SRP des PED, « d'harmoniser » les rapports et les documents d'évaluation des projets et programmes d'aide à ceux des pays récipiendaires.

Mais, ne faudrait-il pas oublier que l'harmonisation de leurs politiques consolide la position de force des bailleurs pour imposer des réformes aux PED. La Déclaration de Rome rappelle donc que les PED sont dans l'obligation d'intégrer préalablement des « bonnes pratiques » : bonne gestion de finances publiques, préparation des budgets, contrôle et audit interne et externe, passation des marchés, décaissements et modalités de suivi et établissement des rapports, transparence et responsabilité, discipline budgétaire et financière, bref, d'adopter des politiques de *bonne gouvernance*. En plus de cela, elle suggère aux PED de faciliter la mobilisation de la *société civile* et du *secteur privé* afin que leurs points de vues soient intégrés à l'élaboration des stratégies de développement⁴⁴.

Il n'est donc pas exagéré d'avancer que l'harmonisation ne fait que consolider les rapports de force en faveur des bailleurs de fonds.

⁴⁴ Force est de constater que, dans la Déclaration de Rome, l'OCDE se félicite que « [...] les bailleurs de fonds et les gouvernements concernés s'emploient à élaborer des dossiers types d'appels d'offre pour des appels d'offre nationaux », et d'ajouter qu'il « [...] est souhaitable que les bailleurs de fonds et [les PED] s'entendent sur des formats, contenus et des périodicités communs pour un rapport périodique unique par projet, qui répondra aux attentes de tous les bailleurs de fonds » (Déclaration de Rome 2003, §. 15 et 17 respectivement).

4.3 Le Mémorandum conjoint de Marrakech

La deuxième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement de 2004⁴⁵ souligne l'importance de « déployer des efforts extraordinaires » afin d'atteindre la « croissance économique » et donc de « réduire la pauvreté » comme le stipulent les OMD (*voir annexe 3*).

Dans ce contexte de « partenariat mondial », il est demandé aux pays « partenaires » de prendre en charge leur propre développement. Cependant, un accent doit être mis sur le renforcement des capacités des PED en vue de leur permettre d'améliorer leur système de planification stratégique, d'analyse statistique, de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, les agences de développement internationales doivent évaluer leurs actions dans les PED en fonction, non pas de leurs objectifs, mais des résultats souhaités par les pays partenaires, et inscrits dans les SRP. Enfin, un effort est nécessaire pour que les pays « partenaires » produisent des données fiables et ponctuelles, selon les mécanismes internationaux de « reporting » (OCDE, 2005). Cela se traduit donc par un alignement des PED sur les critères d'évaluation internationaux.

4.4 La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

La question de l'amélioration de l'efficacité de l'aide résulte de la « multiplicité des préoccupations » qui agitent la « communauté internationale » pendant les années 90. De ces préoccupations nous pouvons noter les suivantes : échec des réformes structurelles, de la conditionnalité politique, prolifération des bailleurs et des canaux d'acheminement de l'aide — multiplication des ONG —, endettement croissant des PED et absence de coordination entre les bailleurs, qui résulte de l'augmentation des systèmes parallèles d'octroi de l'aide. Ces dysfonctionnements entravent le développement et la poursuite des réformes structurelles, la mise en place des politiques de bonne gouvernance, le rééquilibrage des relations de partenariat entre État, les OSC et le secteur privé, et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Autrement dit, on assiste à une complexification de « l'architecture de l'aide ».

Après les conférences de Monterrey, de Rome et de Marrakech et les réunions sous-jacentes, un « consensus » existe sur les moyens pour assurer l'efficacité de l'aide au développement. « La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement [2005] » établit ainsi

⁴⁵ La première table ronde sur la gestion axée sur les résultats s'est tenue à Washington en 2002. Une troisième table ronde en la matière s'est tenue à Hanoï en 2007.

cinq principes directeurs pour atteindre l'objectif d'efficacité : « L'appropriation », « l'alignement », « l'harmonisation », « la gestion axée sur les résultats » et enfin, « la responsabilité mutuelle ». Schématiquement, ces principes sont structurés sous forme de pyramide, au sommet de laquelle se trouve le principe « d'appropriation » (voir fig. 1.1).

La Déclaration de Paris reprend et systématisé dans un document unique les principes-clés établis lors des conférences précédentes. La communauté des bailleurs de fonds estime « [...] qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD » (DP⁴⁶ 2005, § 2). À ces principes sont attachés 56 engagements de « partenariat ⁴⁷ » entre les PED et les bailleurs de fonds pour renforcer les progrès en termes d'efficacité de l'aide entre 2005 et 2010 (Atrouche, 2012). Les indicateurs des progrès qui s'y ajoutent constituent des « objectifs-cibles » censés mesurer les performances des bailleurs et des pays récipiendaires de l'aide⁴⁸.

Cette Déclaration établit, pour la première fois depuis l'invention du développement, le partage de la responsabilité entre les bailleurs de fonds et les PED quant aux progrès en matière de développement. Cependant, il est tout aussi important de nuancer ces propos

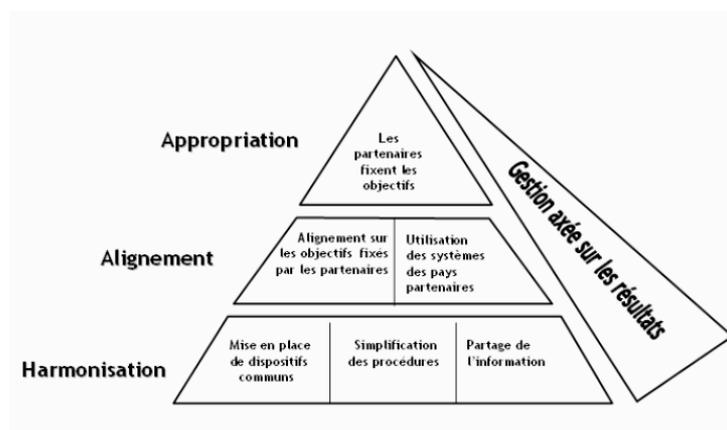


Figure 1.1 Les principes de la Déclaration de Paris.
Source : OCDE 2005, p. 20.

⁴⁶ Déclaration de Paris.

⁴⁷ Chaque engagement est équivalent aux cinquante paragraphes de la Déclaration de Paris, auxquelles s'ajoutent les six indicateurs des progrès. (voir Déclaration de Paris, 2005)

⁴⁸ Puisqu'aujourd'hui « [...] la mathématisation passe par un garant d'objectivité » (Rist 2013, p. 144), chaque objectif-cible est doté des pourcentages et des notations (*scores*) qui mesurent le degré des progrès des signataires de la Déclaration de Paris.

puisque l'adoption des principes directeurs s'inscrit dans un processus de réflexion tenu au sein du groupe du CAD/OCDE rassemblant les principaux bailleurs de fonds⁴⁹. En dépit de cela, l'OCDE insiste sur le fait que « [...] les principes de la Déclaration de Paris et les “bonnes pratiques” en matière de coopération pour le développement se fondent sur des “enseignements tirés de l'expérience” et qu'ils font désormais “consensus” auprès de la communauté du développement » (Atrouche 2012, p. 94). Cette Déclaration aura été signée par 138 pays et 28 organisations internationales (*voir* annexe 4).

Comme déjà mentionné au point 3.3, *l'appropriation* est devenue le mot d'ordre dans la question de l'efficacité de l'aide. Ainsi, la Déclaration de Paris souligne l'importance de l'adoption par les « pays partenaires » de « stratégies nationales⁵⁰ » qui permettent une réelle maîtrise du développement par les PED. « L'aide au développement devrait [ainsi] faciliter, et non pas déterminer, le développement local » (Goody 2009, p. 6). Pour assurer la légitimité des politiques du gouvernement [des PED], ces derniers doivent favoriser la mise en place d'un « vaste cadre de consultation » intégrant les différents acteurs sociétaux⁵¹ — aux niveaux national, régional et local — à la réflexion sur l'élaboration des stratégies de développement. Dans ce contexte, l'aide devrait soutenir l'élaboration des programmes nationaux pour assurer sa propre efficacité. Toujours est-il que les PED s'engagent à adopter les mesures nécessaires de transparence des systèmes de gestion de l'aide et à créer des mécanismes de reddition des comptes. Par là, il est exigé de l'État qu'il rende compte aux acteurs sociétaux de son action⁵². La logique de « partenariat » crée, également, une interdépendance entre pays « partenaires » et bailleurs de fonds, puisque le premier doit tenir compte des pratiques du second, selon les conditions établies par la Déclaration de Paris. Les bailleurs de fonds s'engagent, quant à eux, à favoriser le renforcement des capacités administratives locales, de la société civile, du

⁴⁹ Le Comité de l'aide au développement de l'OCDE a été créé à l'initiative des États-Unis. Selon Sogge, ce comité établit les règles et les concepts clés tels que l'aide publique au développement « [...] jetant ainsi les bases pour réaliser sa tâche politique première, soit le modelage des perspectives officielles relatives à l'aide » (Sogge 2003, p. 84). Il établit les politiques d'aide et mesure les performances de ses membres, selon les études préparés par l'OCDE (Banque mondiale, 1998). Ses 26 membres sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée du sud, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume Uni, la Suède, la Suisse et l'Union Européenne. Il entretient des relations quotidiennes avec la Banque mondiale et le FMI qui y sont, par ailleurs, des observateurs.

⁵⁰ Ces stratégies nationales concernent les SRP.

⁵¹ Organisations de la société civile et le secteur privé.

⁵² Dans la conception du « partenariat » national, l'État n'est plus au sommet de la pyramide en ce qui a trait à l'élaboration de stratégies de développement. Il est désormais relégué à son rôle de partenaire au même niveau que la société civile et le secteur privé. Cela implique la perte de toute sa légitimité en tant que moteur de l'action politique des pays (*voir* Deneault, 2013).

secteur privé et à soutenir la réforme de la gestion des finances publiques (GFP)⁵³ dans les PED.

Le deuxième principe, *l'alignement*, demande aux donateurs de « [...] faire reposer l'ensemble de leur soutien [...] sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies [...] » (DP 2005, § 16). L'alignement est la « pièce maîtresse du partenariat » en ce qu'il prône l'utilisation des systèmes nationaux⁵⁴ des PED en évitant la création des structures parallèles (Atrouche, 2012) pouvant porter préjudice à « l'appropriation » du développement par les PED. Nonobstant, elle souligne que l'utilisation de ces structures accroît l'efficacité de l'aide lorsqu'elles « [...] permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus ». Par là, il faut entendre que les pays « partenaires » doivent s'engager à évaluer, et éventuellement, à adopter les réformes nécessaires en termes de GFP⁵⁵ en vue de « consolider » les systèmes nationaux. L'alignement ne saurait donc pas se faire sans l'adoption, au préalable, des « bonnes pratiques » par les PED qui exigent, entre autres, la création « [d'] un environnement favorable à l'investissement public et privé ». Par ailleurs, les bailleurs de fonds doivent procéder au déliement de leur aide dans le but de réduire les « coûts de transaction » qu'impliquent ces mesures pour les PED. Ce déliement n'inclut pas la coopération technique, ni l'aide alimentaire selon les critères établis par le CAD/OCDE. Il existe cependant, un décalage entre l'objectif fixé en matière de déliement de l'aide et l'application effective de cet engagement puisque, selon une étude du *Overseas Development Institute*, « [...] le montant de l'aide bilatérale fournie par un donneur reste en étroite corrélation avec la valeur de ses exportations vers les pays examinés [...] » (OCDE 2008 cité par Atrouche 2012, p. 111).

L'engagement sur *l'harmonisation* dans la Déclaration de Paris est un impératif pour assurer l'efficacité de l'aide. Elle prétend améliorer la coordination des activités des bailleurs selon les principes établis dans la Déclaration de Rome [2003]. Ainsi donc, les bailleurs ont le

⁵³ La question de la gestion des finances publiques (GFP) concerne « [...] le processus et système de gestion de recettes, des dépenses et de la dette publique d'un pays pour atteindre la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et la prestation de services efficaces » (Bourcier 2011, p. 2). La réforme de la GFP rappelle que les IFI avaient déjà souligné, à travers les PAS, l'importance d'une meilleure allocation des ressources et d'une plus grande discipline budgétaire de la part des gouvernements des PED.

⁵⁴ La Déclaration de Paris définit les systèmes nationaux comme étant généralement « [...] les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres et résultats et suivi » (DP 2005, § 17).

⁵⁵ Dans le cadre de la réforme de la GFP, un accent est mis sur la question de la passation des marchés publics (PMP) dont les PED sont encouragés à réformer. Ainsi, les pays « partenaires » et les bailleurs d'APD s'engagent à établir des « diagnostics » et à procéder à la mise en place des « réformes viables » en vue de renforcer les capacités de passation des marchés des PED (DP, 2005).

devoir de « [...] mettre en place [...] des dispositifs communs pour la planification, le financement [...], les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports de l'aide » (DP 2005, § 32). L'harmonisation passe par la reconnaissance du fait que des interventions fragmentées nuisent aux capacités institutionnelles des pays « partenaires ». De là le fait qu'il soit suggéré aux donateurs de tirer « [...] plein parti de leurs *avantages comparatifs* [...] en délégrant, le cas échéant, à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches ». Il s'agit, en d'autres termes, de coordonner les actions des tous les bailleurs d'APD en désignant des pays donateurs « leaders » (Goody, 2009) qui dirigent les interventions des autres selon leurs *avantages comparatifs* dans un secteur particulier. Dans le cadre de ce principe, les pays « partenaires », surtout ceux dont les États sont considérés comme fragiles⁵⁶ par la communauté internationale, doivent mettre en place « des institutions et structures de gouvernance » nécessaires, afin de favoriser l'utilisation des « systèmes nationaux » par les pays donateurs. Bien que certains pays « partenaires » soient dans l'incapacité « d'assumer [leur] propre rôle », les donateurs doivent éviter de nuire dans « le renforcement des institutions nationales, par exemple [en court-circuitant] les procédures budgétaires ou [en accordant] des salaires très élevés au personnel local » (DP 2005, § 39).

En termes *de gestion axée sur les résultats*, la Déclaration de Paris incite les donateurs et les pays « partenaires » à « [...] gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités ». (DP 2005, § 43). L'accent sur les « résultats » découle du fait que, pendant longtemps, les pays donateurs mesuraient l'efficacité de l'aide en termes des « montants alloués » et des « moyens déployés ». Avec l'avènement de la bonne gouvernance et l'inclusion des principes managériaux dans la vie publique, la « culture des résultats » est devenue un des éléments clés de l'efficacité de l'aide (Atrouche, 2013). Par conséquent, à travers la Déclaration de Paris, les PED doivent « raccorder » les stratégies nationales de développement au cycle budgétaire, de mettre en place des cadres d'évaluation et de suivi. Les donateurs, quant à eux, sont censés s'engager à « [...] relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur

⁵⁶ Selon la définition donnée par le CAD/OCDE, « [...] un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme » (OCDE 2008, p. 18). Aujourd'hui sont considérés comme des États fragiles par l'OCDE : Irak, îles Salomon, Pakistan, Liberia, Soudan, Érythrée, République populaire démocratique de Corée, Angola, Sierra Leone, République centrafricaine, Timor Est, Afghanistan, Papouasie Nouvelle-Guinée, Nigeria, Tchad, Kiribati, Rwanda, Kenya, Guinée, Gaza, République Démocratique du Congo, Haïti, Ethiopie, Ouganda, Togo, République de Yémen, Gambie, Sao Tomé et Príncipe, Cameroun, Djibouti, Népal, Tonga, Burundi, Niger, Zimbabwe, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Somalie, République du Congo, Myanmar, Tadjikistan et Guinée Équatoriale.

les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires » (DP 2005, § 45). Cela devrait se traduire, en fin de compte, par une « responsabilisation » accrue des pays bailleurs et « partenaires » et une plus grande dépendance du cycle budgétaire des pays récipiendaires aux montants de l'aide octroyés.

Finalement, avec le principe de *responsabilité mutuelle*, « les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement » (DP, 2005). Le renforcement de cet aspect passe par une plus grande transparence quant à l'utilisation des ressources destinées au développement. Ainsi, les pays « partenaires » s'engagent à « renforcer le rôle des parlements » dans l'élaboration des stratégies nationales, et à favoriser une « approche participative » qui tient compte de tous les partenaires sociétaux — à savoir la société civile et le secteur privé. Les donateurs s'engagent à « fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide [...] à leurs citoyens et parlements » (DP 2005, § 49).

Force est de constater que cette Déclaration établit des objectifs, sans pour autant créer des instruments pour obliger les bailleurs et les pays récipiendaires à appliquer ces engagements. Les seules contraintes semblent résider essentiellement dans la conditionnalité de l'APD à l'application des exigences de la Déclaration par les pays « partenaires ». Puisque ces conditionnalités sont un préalable à l'engagement des bailleurs, la Déclaration de Paris semble refléter, en définitive, un déséquilibre des responsabilités.

Aussi ne faut-il pas être surpris de cela, puisque les différents principes de cette Déclaration sont établis par la communauté *restreinte* de bailleurs de fonds. Leur condition de fournisseur de ressources ne peut que déterminer les rapports de force dans leur relation avec les pays récipiendaires.

Conclusion

L'aide au développement connaît depuis des années une crise de légitimité en raison de son incapacité à donner des résultats probants en termes de développement. Elle est finalement inefficace. Nous avons vu que depuis sa création elle n'a pas produit les conditions nécessaires à la distribution égalitaire de la richesse entre pays. Dans les années 50, elle s'attèle au manque d'épargne et des investissements productif dans les PED qui, selon les théories économiques de l'époque, constituent la raison pour laquelle le développement n'a pas lieu. L'inégalité qui en résulte favorise une certaine évolution de la vision du développement en faveur du secteur agricole et des besoins essentiels. Mais les efforts sont

vains puisque les versements de l'aide à travers les banques occidentales contribuent à un endettement sans précédent des PED. Comme conséquence à la crise de la dette qui s'ensuit, les théories néolibérales prédominantes proposent alors une recette d'ajustement des structures économiques des pays sur la base des politiques d'ouverture, de libéralisation et de privatisation. À la suite de l'échec de ces politiques, les IFI feront la promotion de réformes d'ordre politico-institutionnel. Mais n'étant toujours pas suffisantes pour assurer l'efficacité de l'aide, le CAD/OCDE, sous l'influence de la Banque mondiale — et en accord avec le nouvel agenda de réduction de pauvreté lancée par les OMD —, propose alors une série des principes qui aboutiront à l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005.

Ainsi, sur la base du concept de « partenariat », la Déclaration de Paris formalise une série de principes directeurs auxquels les acteurs du développement sont censés se conformer en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Toujours est-il que ces principes représentent une nouvelle forme de domination puisque le poids des acteurs reste déterminant du niveau d'engagement de chacun d'entre eux. Les exigences de la Déclaration pèsent, sans doute, plus lourdement sur les PED que sur les bailleurs de fonds.

Dans cette nouvelle logique des choses, l'efficacité de l'aide semble se mesurer finalement par sa capacité à faire en sorte que les pays « partenaires » *s'approprient* les stratégies de développement, mettent en place des institutions efficaces, adoptent les bonnes pratiques de gouvernance, bref, à son habilité à formater les États des pays récipiendaires selon les exigences de la communauté des bailleurs.

N'étant pas indissociée du mouvement international de l'aide, la coopération canadienne à Haïti s'inscrit dans cette quête d'efficacité. En plus d'être un acteur important dans le domaine de la coopération internationale, le Canada est membre du CAD/OCDE et l'un des signataires de la Déclaration de Paris, tout comme Haïti.

Nous tenterons, dans la prochaine partie, de déterminer en quoi cet alignement du Canada sur les différentes initiatives du CAD/OCDE oriente sa politique de développement envers Haïti. Aussi, serons-nous amenés à analyser l'impact de cette logique d'efficacité sur la reconstruction de l'État haïtien.

DEUXIEME PARTIE :

L'AIDE CANADIENNE À HAÏTI : UNE AIDE SOUCIEUSE « D'EFFICACITÉ »

Les pages précédentes ont établi que, pour l'ensemble des pays dispensateurs de l'aide au développement, des résultats probants sont un objectif majeur, pour ne pas dire essentiels. Aussi, la question qui se pose, en rapport avec le sujet de ce mémoire, est la suivante : dans quelle mesure ce souci d'efficacité a-t-il marqué la politique d'aide du Canada envers Haïti ?

Qu'il soit entendu, toutefois, que l'on peut faire l'hypothèse sans prendre le risque de se tromper, qu'en la matière, toute politique canadienne d'APD est imprégnée d'une telle préoccupation. Et que les relations canado-haïtiennes ne sont qu'un cas particulier d'une situation générale. Mais, nous devons préalablement dresser un rapide tableau de la situation haïtienne, une situation, à en juger par les rapports de presse et des organisations internationales, serait des plus préoccupantes.

1.1 Un pays à la remorque de l'aide internationale

La situation haïtienne contemporaine se caractérise par une stagnation économique et une instabilité sociopolitique qui persistent depuis des décennies. Les tentatives pour mettre Haïti sur les rails du développement sont pourtant nombreuses (Holly, 2011). Et, fait notable, des élections démocratiques ont eu lieu depuis la fin du régime duvaliériste, des gouvernements ont été élus, plusieurs interventions étrangères ont eu lieu sans que pour autant cela ait contribué à l'élaboration d'un quelconque « projet collectif ».

Aujourd'hui, le pays est sans doute l'un des plus pauvres du monde et le plus pauvre de l'hémisphère occidental avec un indice de développement humain (IDH) de 0,456 qui le place à la 161^e position sur les 186 pays évalués par le PNUD (PNUD, 2013). La pauvreté qui frappe le pays témoigne de son incapacité à assurer son propre développement et le rend inexorablement dépendant de l'aide internationale depuis plus de 40 ans.

En effet, Haïti a bénéficié d'une multiplicité de prêts du FMI depuis les années 70 dans le but d'ajuster les dérèglements de son économie. La politique d'ouverture du gouvernement de Jean Claude Duvalier, entamée depuis 1973, entraîne un déséquilibre de la balance des biens et des services et une augmentation sans précédent du déficit public. La dette externe s'accroît alors, passant de 44,8 millions en 1974 à 184,7 millions de dollars américains en 1978. Dans une atmosphère marquée par la corruption, le FMI décide d'intervenir en exigeant du gouvernement une amélioration de la gestion des finances publiques, accordant à ce titre, un

prêt de 34,5 millions de dollars en 1982, suivi d'un autre de 60 millions en 1983 (censé être déboursé entre 1984 et 1985). Néanmoins, les conditionnalités qu'entraînent ces prêts pèsent lourd sur le gouvernement qui est incapable de procéder à une réforme fiscale et à rétablir l'équilibre de la balance des paiements.

Notons à cet égard que la mauvaise gestion des comptes de l'État, et la corruption qui en découle, contribue à accentuer la crise haïtienne⁵⁷. Ainsi, on estime que des prêts contractés par Haïti, 120 millions de dollars américains ont été prélevés par Jean Claude Duvalier et ses proches — sans compter les montants prélevés à l'aide au développement (Cortén, 2011).

Parallèlement aux prêts du FMI, l'aide internationale à Haïti connaît une expansion dans les années 80. En ce qui concerne les États-Unis, l'APD déboursé passe de 45 millions en 1985 à 75 millions en 1986 pour atteindre 110 millions de dollars américains en 1987. De son côté, la France alloue 20 millions de dollars en 1987 et le Canada, pour sa part, verse 6 millions en 1985-1986, 15 millions en 1987 et 14,7 millions entre 1986 et 1987. L'Association de développement internationale (AID), une filiale de la Banque mondiale, accorde 3 prêts au gouvernement haïtien pour un total de 63 millions de dollars. Et le FMI finit par débloquent un nouveau prêt de 10 millions en 1987⁵⁸.

Malgré cet apport important de capitaux, la crise haïtienne ne cesse de s'accroître tout au long des années 90. Aussi, la communauté internationale est contrainte de revoir ses politiques d'aide et de coordonner ses efforts en vue de tenter de résoudre le problème de la « faiblesse institutionnelle de l'État haïtien⁵⁹ ». Haïti n'échappera donc pas aux nouvelles

⁵⁷ La Banque mondiale constate que le gouvernement haïtien avait émis, en 1986, 57 000 chèques de salaires alors que le nombre d'employés était de 32 500. Également, 17% des dépenses effectuées la même année par le trésor public ne sont pas justifiées.

⁵⁸ Pendant les années 80, l'aide internationale constitue alors les deux tiers du budget public des dépenses au développement et un tiers du total du budget de l'État haïtien. En plus de la mainmise des acteurs étrangers sur les choix de la stratégie de développement du pays, l'aide accentue la paupérisation de la population haïtienne. La substitution de l'appareil de l'État par les agences de coopération et les organisations non gouvernementales ne fait que contribuer à l'effacement d'un État déjà affaibli. Aujourd'hui, on estime à 300 le nombre d'ONG présentes en Haïti, malgré l'existence des lois censées limiter leur nombre (Pierre Michel Fontaine dans Holly 2011, p. 16) L'emprise de l'étranger sur les affaires haïtiennes est d'autant plus frappante si l'on tient compte que les dépenses du Ministère du budget sont financées à hauteur de 90% par l'aide internationale en 1986 (Cortén, 2011).

⁵⁹ Aujourd'hui la notion « d'État fragile » est utilisée par la plupart des auteurs et des experts de l'aide internationale. L'État fragile se caractérise par son incapacité à réguler la société de façon prévisible. Trois critères sont considérés pour déterminer la fragilité d'un État, à savoir la faiblesse de la gouvernance politique, la faiblesse de la sécurité et la faiblesse du développement. Or, selon Cortén, le thème central de ce concept reste la gouvernance. L'État fragile est une notion « administrative qui n'offre pas une « définition conceptuelle tendant à faire émerger des explications ». Elle est essentiellement une construction propre à la communauté des bailleurs qui sert à déterminer quel État peut ou non être bénéficiaire de l'aide internationale (Cortén, 2011). Force est de constater que la notion d'État fragile n'est pas la seule employée pour qualifier l'État haïtien. Ainsi, Lundhal et Fatton parlent de « l'État prédateur », Sauveur Pierre-Étienne parle, lui, de « l'État néosultaniste », Péan parle de « l'État marron », Cortén de « l'État faible » (Hurbon dans Cortén, 2011) ou encore, Holly

politiques de coopération internationale en faveur d'une aide plus *efficace*. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'aide du Canada à ce petit pays. Bien qu'il eût été intéressant de se pencher sur le mouvement global de l'aide à Haïti, nous privilégions, compte tenu du sujet de ce travail, les relations canado-haïtiennes.

1.2 1973-1990 : de la coopération canadienne à Haïti : des résultats décevants

L'aide canadienne à Haïti ne débute réellement que dans les années 1970, soit deux ans après la création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Notons que bien avant l'instauration des programmes d'aide officielle, des missionnaires québécois et franco-ontariens étaient actifs en Haïti dans le cadre de missions religieuses, éducatives et humanitaires. Pour emprunter l'expression de Cortén, ces missionnaires⁶⁰ jouaient le rôle de « courroie de transmission » (Cortén ; 1989) de l'aide canadienne. Afin de soutenir les projets de ces missionnaires, l'ACDI versera entre 1968 et 1973 1,1 millions de dollars canadiens (Louis 2010, p. 303).

Il faudra attendre l'année 1973 pour que les premiers programmes bilatéraux de l'ACDI soient mis en forme, sous l'influence de la philosophie internationale de développement de l'époque qui met l'accent sur « le soutien agricole et l'aide aux besoins essentiels ». Découlant d'une préoccupation générale pour l'amélioration des conditions matérielles de la vie des gens, particulièrement ceux qui vivent à la campagne. Le Canada tiendra compte du débat en cours sur la question des besoins essentiels et décidera donc de signer son premier accord bilatéral pour le développement d'Haïti en 1973 (English, 1984).

À partir de cette année, l'ACDI accordera une aide multisectorielle essentiellement sous forme de subventions. Les projets financés concernent alors le secteur de l'énergie, de l'éducation et de l'agriculture ainsi qu'un appui institutionnel au gouvernement Duvalier. Il faut toutefois noter que l'appui institutionnel fourni au gouvernement ne répond alors à aucune préoccupation avec les questions de bonne gouvernance. L'assistance au

souligne que l'État haïtien est « inexistant » De tous ces qualificatifs, nous croyons que la notion d'État faible décrit très bien la situation en Haïti. L'État haïtien a « [...] une faible capacité à exercer ses fonctions de fournisseur de services sociaux, de la sécurité, de l'État de droit et du développement des infrastructures » (Rosenthal cité par Louis 2010, p. 167). Cela s'explique par la longue tradition de l'oligarchie politique haïtienne d'organiser le pouvoir dans le but de servir ses propres intérêts, au détriment d'une population asservie et subordonnée aux forces de ce pouvoir. La discrimination et l'exclusion de la majorité du champ économique, politique et social se traduit inéluctablement par une déconnection entre les citoyens et l'État.

⁶⁰ Louis établit une liste de ces missions religieuses canadiennes qui précèdent les coopérants de l'agence de coopération internationale. Pour n'en citer que quelques unes, nous trouvons : « [...] les Oblates de Marie Immaculée, les Sœurs de la Charité d'Ottawa, les Sœurs de la Charité de St Yacinthe, les Sœurs de Ste Anne, les Sœurs de Ste Croix, les Sœurs Missionnaires du Christ-Roi, les Sœurs Missionnaires de l'Immaculée conception [...] les St Viateur, les Frères du Sacré cœur, les Salésiens, les Frères de St Gabriel, l'Institut Séculier Voluntas Dei, les Jésuites, etc. » (Louis 2010, p. 302-303).

gouvernement concerne exclusivement l'ouverture d'une ligne de crédit dans le but de « [...] faciliter l'accessibilité d'Haïti à des produits et des équipements canadiens pouvant contribuer à son développement » (ACDI cité par English 1984, p. 54). Répartis dans 4 départements gouvernementaux, cette assistance est un échec en raison, non seulement de la corruption qui règne au sein du gouvernement, mais aussi du décalage entre les produits achetés et leur utilité pour le développement :

[...] quatre machines de traitement de textes ont été envoyées à l'Éducation nationale alors qu'il n'en existait que peu ou pas dans le reste de l'administration. Elles sont toutes tombées en panne dans les six mois et, deux ans après, aucune n'avait été réparée et deux d'entre elles s'étaient démodées [...] vingt-six jeeps ont été livrées à ce département pour l'usage des surveillants régionaux. Toutefois, comme les bénéficiaires étaient censés payer les frais d'utilisation et d'entretien sur leur maigre salaire, peu de véhicules n'ont jamais servi aux fins prévues⁶¹ (English 2010, p. 55)

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, l'aide consiste, dans un premier temps, en un appui technique destiné, d'une part, au recensement des ressources hydrauliques d'Haïti, et d'autre part, à la mise en place d'un réseau d'installations de mesures hydrométéorologiques. L'impact de ce projet est limité. Port-au-Prince, la capitale, en bénéficie vu qu'il est le seul endroit en Haïti où la production d'électricité est *rentable*. Les régions éloignées sont laissées à elles-mêmes.

C'est dans le secteur de l'éducation que, selon English, les gains en termes de développement sont sensibles, en dépit des délais pris par les haïtiens pour s'approprier des projets (English, 1984). En effet, l'ACDI finance à partir de 1973, trois grands programmes de construction d'institutions éducatives. Ainsi, seront financés le Centre de formation professionnelle d'Haïti (CFPH), la Faculté d'agronomie et de médecine vétérinaire (FAMV) et enfin l'Institut national d'administration, de gestion et des hautes études internationales (INAGHEI)⁶². Ces projets éducatifs, notons-le favorisent l'implantation des méthodes éducatives et de gestion

⁶¹ Force est de constater que l'aide fournie par le Canada est pour la plupart liée à l'achat des biens et services d'origine canadienne. À ce sujet, English constate que « Le gouvernement défend cette politique qu'il considère comme un moyen logique d'aider les Canadiens en même temps que les pays étrangers, et comme un moyen d'obtenir l'appui de l'opinion publique et du monde des affaires canadien en faveur d'un programme qui autrement compterait peu de partisans » (English 1984, p. 156).

⁶² Quant au CFPH, l'ACDI décide d'appuyer la construction de ce Centre dans le but d'accroître l'enseignement des matières techniques comme la mécanique, l'électricité, la réfrigération, le dessin industriel, l'électrotechnique médicale, enfin, des disciplines différentes « se démarquant » des professions et des arts libéraux d'origine française. L'appui à la FAMV consiste dans la construction de résidences, bureaux et salles, dans la réforme du programme universitaire, soutien technique avec le déploiement des professeurs canadiens et l'affectation des bourses à des étudiants haïtiens voulant faire une partie de leur carrière au Canada. À l'image du FAMV, l'ACDI s'efforce de financer la construction de salles des cours et déploie des enseignants de l'Université d'Ottawa à l'INAGHEI (English, 1984).

canadiennes et la préparation d'une certaine élite sur la base d'une éducation de type occidental. Ils n'ont, par ailleurs, aucune incidence sur la majorité de la population qui vit à 80% dans les zones rurales.

Il faut toutefois noter que, de tous les projets, le plus important et le plus ambitieux de l'époque sera le programme de « Développement régional intégré de Petit-Goâve à Petit-Trou-de-Nippes » (DRIPP) dans lequel l'ACDI s'engage à « [...] assurer le démarrage d'un processus de développement auto-entretenu dont profiterait la masse paysanne ». Dans l'ensemble il s'agit de favoriser l'accroissement de la production agricole, sur fond d'une amélioration de l'éducation, de la santé et d'une transformation des structures sociales en vue de les rendre plus favorables à la paysannerie. Le choix de la région pour la mise en place du projet témoigne déjà d'une certaine volonté de coordination des efforts entre les différents bailleurs de fonds. Si le Canada se concentre sur cette zone, c'est d'abord parce que la région la plus pauvre, à savoir le département du Nord-Ouest, est déjà la cible de l'aide américaine dans les années 70 (English, 1984).

Le DRIPP était censé devenir un projet modèle de la stratégie des besoins essentiels de l'ACDI. Il répondait aux priorités établies dans la stratégie de développement de l'époque du gouvernement canadien. Il devait, d'ailleurs, démontrer la volonté de l'ACDI de développer une expertise en matière d'aide. Les déboires furent, cependant, nombreux : désengagement du projet du gouvernement haïtien, lenteur des progrès, détournement du matériel à des fins « étrangères au projet », mauvaise coordination, insuffisance des ressources quantitatives et qualitatives du côté haïtien, et surtout, corruption.

C'est, en effet, avec ce projet que le Canada réalise que « [...] l'État haïtien était un État prédateur et corrompu qui profitait largement de la coopération internationale en détournant l'aide au profit du régime et des amis du gouvernement » (Louis 2010, p. 304). On réalise alors que la mauvaise gestion des ressources du développement peut avoir un impact négatif sur l'efficacité de l'aide. Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'ACDI se retire du projet en 1981 en avançant qu'il est difficile de travailler avec les autorités haïtiennes. Quatorze millions de dollars ont été investis en pure perte au cours du financement du DRIPP, selon l'audit du Vérificateur Général du Canada de 1982 (Louis, 2010).

La responsabilité de cet échec incombe surtout aux haïtiens d'autant plus que le gouvernement Duvalier montre peu d'intérêt à l'égard des projets tout le long des années 70. English a raison d'affirmer « [...] [qu'] améliorer le niveau de vie et d'instruction des populations rurales ne présente guère d'avantage tangible pour l'élite urbaine et comporte, à

plus long terme, des implications potentiellement révolutionnaires » (English 1984, p. 134). Il n'est pas étonnant que, dorénavant, les organismes de coopération privilégieront les organisations non-gouvernementales (ONG) comme canaux de distribution de l'aide au développement. Ainsi, entre 1985 et 1986, 50% de l'aide canadienne transite par ces organisations, soit 10% de plus qu'entre 1979 et 1980. Franklin Midy nous fait remarquer, par ailleurs, que des 201 ONG étrangères présentes en Haïti en 1989, 30 d'entre elles sont canadiennes (Midy 1991, p. 70)⁶³.

L'aide internationale ne contribuera que très peu à réduire le niveau de pauvreté et à stimuler la croissance économique en raison de la corruption et de la malversation de fonds qui provoquent, par ailleurs, « [...] une baisse de qualité dans les services publics, y compris dans les domaines fondamentaux qui relèvent de la responsabilité du gouvernement tels que la police, le système judiciaire et la fourniture des infrastructures de base » (Banque mondiale citée par Louis 2010, p. 306). Autrement dit, il y a un désengagement total de l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes. L'aide internationale légitime les actions de l'État qui se désintéresse totalement de ses propres citoyens (Louis, 2010 ; Midy, 1991). Ce mépris envers la population favorise, d'une part, l'apparition de mouvements de contestation⁶⁴, et d'autre part, la fuite massive des haïtiens principalement vers les îles voisines, les États-Unis, la France et le Canada⁶⁵.

⁶³ Fait intéressant à souligner : l'aide canadienne à Haïti survient « dans un climat de détente » après la passation de pouvoir de Duvalier père à Duvalier fils. En étant favorable à une libéralisation économique (Midy, 1991) et en adoptant un discours anticommuniste (Menendez, 2005), Jean Claude Duvalier est, sans doute, perçu comme un allié de l'Occident. Le pays devient alors, « [...] un véritable champ de bataille pour la coopération au développement qu'il avait déjà été avant 1956 : publique ou privée, bilatérale ou multilatérale, laïque ou religieuse, l'aide internationale va s'abattre sur Haïti, de façon disproportionnée et anarchique, annulant toute planification nationale éventuellement désireuse d'articuler ses initiatives, et assistant imperturbablement à l'échec monstrueux de ses actions » (D'Ans cité par Louis 2010, p. 305). Midy fait constater que la continuité du régime duvaliériste après la mort de « Papa Doc » se fait avec l'aval des États-Unis. En échange de leur soutien à Jean-Claude Duvalier, ils imposent la libéralisation de l'économie haïtienne au bénéfice des capitaux américains et étrangers (Midy, 1991).

⁶⁴ Pendant les années 80, un « mouvement social pour le changement » prend place avec la promotion de la thématique des droits humains. Il reflète la volonté de la société haïtienne de « mettre fin à l'exclusion et à l'État prédateur », à une époque où « [...] le fossé entre élus et exclus était devenu extrême : l'État courbé sous tutelle étrangère [et] la société livrée à la corruption » (Midy 1991, p. 67). À travers ce mouvement la société haïtienne tente de véhiculer des revendications démocratiques en vue d'établir un nouveau projet de société. Ce mouvement touche plusieurs secteurs : la presse écrite et orale, les écoles, la littérature, le théâtre, les associations syndicales, les partis politiques, le clergé, la fonction publique et les milieux d'affaires. Force est de constater que ce mouvement social n'aboutit pas à produire le changement espéré : la situation d'Haïti aujourd'hui le montre bien. Cortén estime que ce mouvement social met en évidence la rupture de la société avec l'État. Ce mouvement échoue à adresser les demandes sociales à l'État lui-même — ou bien, l'État ne parvient pas à capter ces demandes sociales (voir Cortén, 2011).

⁶⁵ L'immigration haïtienne au Canada, et particulièrement au Québec commence essentiellement dans les années 30. Pendant cette décennie, les immigrants haïtiens au Québec sont essentiellement des étudiants séminaristes qui viennent pour suivre des cours de théologie. Dans les années 60, la dictature de Duvalier père cause l'exode des cadres et des professionnels, qui, favorisés par le contexte de la Révolution tranquille, décident de s'y installer. Profitant de l'expansion des services sociaux, ces haïtiens prennent des postes dans la santé et plus particulièrement, dans l'éducation. Pendant les années 70, l'immigration haïtienne au Québec varie. Poussés par

La chute du gouvernement Duvalier en 1986 consolide d'autant plus le pouvoir de la coopération internationale. Cette dernière se donne alors la mission d'orienter le pays vers la démocratie.

De surcroît, le nouveau contexte de mondialisation, qui s'esquisse à partir des années 90, exigera une intégration des politiques d'aide au niveau international en vue de tirer des meilleurs résultats en termes d'efficacité. L'aide canadienne à Haïti s'alignera alors sur cette nouvelle « philosophie » de l'aide.

1.3 1990-2010 : le souci d'efficacité

1.3.1 La nouvelle orientation de l'aide canadienne

En février 1995, le gouvernement canadien publie un énoncé de politique internationale intitulé « Le Canada dans le monde », dans lequel sont exposés les objectifs de la politique étrangère canadienne : « la promotion de la prospérité et de l'emploi, la protection de notre sécurité dans le monde dans un cadre mondial et la projection des valeurs et de la culture canadienne » (CCCI, 1995 ; Rudner, 1996). À l'objectif traditionnel de sécurité s'ajoute celui de la prospérité économique du Canada désormais considéré comme « [...] la pierre angulaire et la mesure de la politique étrangère pour le reste de la décennie [1990] ».

Puisque la coopération internationale s'inscrit dans ce programme vaste de politique étrangère, il est essentiel, selon le gouvernement canadien, que l'aide au développement s'inscrive dans un cadre cohérent intégré aux autres politiques économiques, sociales, environnementales et culturelles du Canada. L'efficacité des politiques de développement dépend de l'uniformisation des « modes d'action ». À l'instar des autres domaines de la politique étrangère, la coopération canadienne doit se doter des méthodes d'analyse et de reddition de comptes afin d'en évaluer l'impact.

Il est intéressant de noter, et cela est important, que selon le Conseil Canadien pour la coopération internationale (CCCI) « [...] les questions intéressant particulièrement le Sud quant à l'établissement d'un ordre économique mondial plus juste » n'est pas une priorité du Canada, et d'ajouter,

la dictature de Jean-Claude Duvalier, des travailleurs faiblement scolarisés viennent au Québec. Leur adaptation fut difficile en raison du contexte défavorable et le ralentissement de l'économie canadienne. Beaucoup d'entre eux furent expulsés entre 1973 et 1974, lors de l'épisode connu comme le « Drame des 1500 ». Une dernière vague de migration haïtienne vers le Canada aura lieu dans les années 90, en raison de la répression du mouvement pro-Aristide (Holly, 2011). Il est important de souligner que beaucoup de ces immigrants, non seulement participent positivement à la production scientifique et littéraire du Québec, mais beaucoup d'entre eux « [...] sont partie prenante des projets de société en débat sur la scène provinciale que fédérale ». (Icart, 2004 ; Icart, 2006)

[...] [qu'il n'est pas question de l'incidence disproportionnée de l'ajustement structurel sur les économies du sud ni de la nécessité de les développer en vue de réglementer les activités d'intervenants économiques de l'extérieur comme les sociétés transnationales dans le contexte d'accords commerciaux multilatéraux (CCCI 1995, p. 5)

Aussi, on ne s'étonnera pas du fait que le Canada ne s'oppose pas à l'application des programmes d'ajustement structurel. Toutefois, en collaboration avec les institutions internationales et les PED, il œuvre à l'intégration d'autres objectifs aux réformes structurelles : atténuation de la pauvreté, protection de l'environnement et des droits de la personne, promotion de l'égalité homme/femme⁶⁶. L'aide sera, en partie, utilisée comme un moyen de réduction de l'impact social négatif des PAS : « L'ACDI continuera, comme elle le fait depuis toujours, à aider les groupes vulnérables dans leurs efforts pour amortir les effets de l'ajustement » (CCCI 1995, p. 8).

L'aide sera également utilisée à d'autres fins, parmi lesquels notons le renforcement des institutions des pays récipiendaires : les législatures et le système judiciaire, l'accroissement des capacités des organisations de la société civile, autant d'objectifs de la politique de promotion de la « démocratie⁶⁷ » et du « bon gouvernement ». À cette fin, il est tout aussi important d'inscrire « [...] l'APD dans un effort plus vaste, qui [fasse] appel aux ressources des pays en développement eux-mêmes et à d'autres facteurs comme le commerce et les investissements internationaux » (CCCI 1995, p. 13). L'intégration des politiques canadiennes devient alors un moyen d'assurer la cohérence de la politique internationale du Canada, et par là même, d'améliorer l'efficacité de l'aide⁶⁸.

Faut-il encore souligner que l'ACDI renforce son programme de « partenariat » avec les institutions, les ONG et le secteur privé. Malgré les restrictions budgétaires et ses effets sur

⁶⁶ Il n'est pas exclu que l'aide servira, aussi bien que le commerce, comme un moyen « d'inciter » les gouvernements à respecter *les droits de la personne*.

⁶⁷ L'ÉPI insiste sur la nécessité de soutenir les progrès de la démocratie dans les pays ex communistes et la saine gestion des affaires. À ce sujet, Rudner nous rappelle que l'APD devient, à partir des années 90, la garante de l'intégration des pays ex-communistes au capitalisme. Ainsi « [...] le gouvernement a saisi l'occasion pour confier à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) la responsabilité administrative des programmes d'aide destinée à l'ex-Union soviétique, à l'Europe de l'Est et à l'Europe Centrale. Cette responsabilité relevait auparavant du ministère des Affaires et du Commerce international (MAECI) » (Rudner 1996, p. 382).

⁶⁸ En matière d'aide liée, le gouvernement canadien ne procède pas encore au déliement de son aide. Ainsi, l'ÉPI note que « [...] le gouvernement a choisi de rien changer aux règlements actuels de l'aide liée [...] les dispositions relatives à l'aide liée contribuent à établir des relations profitant au Canada et aux pays en développement » (CCCI 1995, p. 15)

l'aide canadienne, l'ACDI augmente le financement de ses programmes de partenariat. Ces derniers accaparent entre 1995 et 1996, 13% du total d'APD⁶⁹ (Rudner 1996, p. 385).

Avec la publication, par l'OCDE, de son énoncé de politique de développement « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle », l'ACDI ne tardera pas à exprimer officiellement sa volonté d'alignement sur la question de « partenariat ». Les efforts de l'ACDI, conformément aux objectifs fixés par le CAD/OCDE, tendront vers le *renforcement des capacités* des PED. Parmi ces objectifs, soulignons : le renforcement des secteurs publics à travers la promotion des partenariats entre pouvoirs publics, OSC et secteur privé ; la mobilisation et la gestion efficace des « ressources financières, matérielles et humaines » ; et l'adoption des méthodes « efficaces et performantes » de gestion. Et, il n'est pas surprenant que les « moyens d'action » pour atteindre ces objectifs soient : la promotion d'un environnement macroéconomique et politique favorable⁷⁰, le soutien aux stratégies de réduction de la pauvreté et la coordination entre pays fournisseurs d'APD⁷¹ (ACDI, 1997).

Depuis 2002, la tendance en faveur de l'efficacité se renforce avec la publication par l'ACDI de l'ÉPI « Le Canada contribue à un monde meilleur — Énoncé de politique en faveur d'une aide plus efficace ». Fidèle aux OMD, l'ACDI s'engage à adopter une *approche intégrée de développement* conformément aux engagements pris lors de la conférence de Monterrey. Aussi, l'aide canadienne s'articule-t-elle désormais aux « Documents de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP) qui, dorénavant, définissent la stratégie de développement du pays « partenaire » :

[...] conformément aux principes de prise en charge locale et de coordination entre les donateurs, l'ACDI situera fermement l'orientation de sa programmation-pays dans les cadres stratégiques locaux définis par les pays en développement, particulièrement grâce au processus des DSRP ; elle considère que ce processus implique une approche participative légitime (ACDI 2002, p. 9).

⁶⁹ Rudner constate, cependant, que les ONG sont les partenaires privilégiés de l'aide officielle canadienne à cette époque.

⁷⁰ L'ACDI affirme que « [...] l'existence d'un environnement macroéconomique et politique favorable s'avère déterminante pour assurer la mise en place de stratégies qui visent la satisfaction des besoins fondamentaux. La croissance économique, le niveau d'endettement, la bonne gestion des affaires publiques, la participation démocratique influencent directement les politiques sociales et leurs chances de succès. » (ACDI 1997, p. 11).

⁷¹ « Une attention particulière sera portée à la coordination et à la complémentarité des rôles assumés par les différentes agences bilatérales et multilatérales de coopération. Les pays en développement eux-mêmes doivent jouer un rôle central dans cet effort de coordination. » (ACDI 1997, p. 12)

Fidèle en cela à sa ligne politique, le gouvernement canadien décide de concentrer son aide sur un nombre réduit de pays⁷², bien qu'il accorde une aide à 120 PED. Ces pays bénéficiaires de l'aide sont ciblés en fonction essentiellement de leur niveau de pauvreté — mesurée par rapport au revenu par tête — et de leur capacité à « bien gérer » leur développement, c'est à dire en adoptant des politiques de bonne gouvernance, en s'appropriant des stratégies de développement et en réduisant les niveaux de corruption. Pour ces pays-cibles, sera privilégiée une approche programmatique⁷³ qui mette « [...] davantage l'accent sur la planification intégrée et concertée dans un secteur donné ou dans un domaine d'intervention non sectoriel, ou encore dans le cadre d'un plan national plus vaste de réduction de la pauvreté ». Les « investissements » de l'aide canadienne se feront dans des secteurs précis, en fonction des avantages comparatifs de chaque pays donneur.

Conformément aux engagements de la Déclaration de Paris et des agendas sous-jacents, le Canada officialisera, dès 2005, sa volonté de faire de l'efficacité la norme de ses politiques d'aide⁷⁴. Suivant cette logique, la coopération canadienne accorde désormais une importance prépondérante aux « États fragiles⁷⁵ ». Ainsi, la ministre canadienne de la coopération, Aileen Carroll, affirmera en 2005 que « [...] nous savons qu'il existe des liens entre l'extrême pauvreté et les États en déroute, et entre les États en déroute et la sécurité mondiale » (ÉPI, 2005). Pour aborder la question de la fragilité des États, l'ÉPI de 2005 mise sur l'approche 3D

⁷² Il faut ajouter que la concentration géographique de l'aide internationale donne suite aux suggestions données par la Banque mondiale à travers son document « *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* ». Cette dernière écrivait en 1998 que l'efficacité de l'aide dépendait de l'adoption des politiques de « bonne gouvernance » par les PED (voir Banque mondiale, 1998).

⁷³ L'aide-programme, à la différence de l'aide projet, ne se concentre pas sur un projet précis, mais plutôt sur un programme plus large « [...] de nature macroéconomique ou sectorielle » comme le soutien à la balance des paiements, le soutien au budget de l'État, soutien aux politiques publiques ou allègement de dettes (Charnoz et Severino 2007, p. 16-17). Entre 1973 et 1990, l'aide canadienne à Haïti était essentiellement versée sous forme d'aide-projet. Le DRIPP, et les projets éducatifs étaient des projets spécifiques, ne faisant pas partie d'une stratégie plus vaste de développement du gouvernement haïtien (voir partie II, chap. I, point 1.2).

⁷⁴ Les préoccupations concernant l'efficacité de l'aide canadienne sera au cœur de la stratégie de développement du Canada jusqu'à nos jours. Les documents officiels en matière d'aide au développement canadienne depuis 2005 témoignent de la prédominance de l'agenda d'efficacité, dont le document phare reste la Déclaration de Paris.

⁷⁵ Le discours sur les « États fragiles » envahit le langage de la coopération internationale dans le XXI^e siècle. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis contribuent à l'émergence et à l'expansion des préoccupations sur la fragilité des États. Les pays occidentaux affirment désormais que le développement ne doit pas être exclusivement fondé sur la croissance économique, mais il doit également tenir compte des aspects sécuritaires (Stewart, 1999). En raison de la forte dépendance du développement à la sécurité des États, « les États fragiles ont besoin d'institutions publiques efficaces qui puissent appliquer la loi, faire fonctionner l'appareil judiciaire, le parlement et offrir aux populations des services en éducation et soins de santé. L'aide internationale dans cette direction "préparera le terrain pour un développement économique à long terme" » (Louis 2010, p. 329). Les États et régions fragiles auxquels le Canada verse son APD sont : Afghanistan, Haïti, Soudan et Cisjordanie et Gaza (voir structure du Résultat stratégique et architecture des activités de programme du « Rapport sur les plans et priorités 2013-2014 ») [annexe 5].

(diplomatie, défense et développement) pour renforcer la sécurité, améliorer les processus de reconstruction et de stabilisation tout en améliorant la coordination et l'efficacité de l'aide. (Louis, 2010).

La concentration géographique entamée dès les années 2000, se poursuit avec le renforcement des « partenariats de développement ⁷⁶ » et le respect des engagements en matière d'efficacité ⁷⁷. Le Canada s'engage à *aligner* ses pratiques d'aide sur celles des pays en développement, à les harmoniser avec celles des autres bailleurs d'aide et à renforcer l'approche axée sur les résultats afin « d'améliorer l'efficacité de l'aide » et « d'atteindre les OMD ». Une place primordiale est attribuée à la bonne « gouvernance propre, transparente et responsable », à travers la promotion de la « démocratie », des « droits de la personne », de « l'État de droit » et des « institutions publiques efficaces ⁷⁸ » (ACDI, 2005). Aussi, le Canada insiste-t-il sur l'importance d'assurer un développement économique équitable sur la base du renforcement du secteur privé :

[...] aucun pays ne peut répondre constamment aux besoins matériels de ses citoyens dans un cadre de développement durable sans un secteur privé dynamique, qui génère une croissance économique, stimule l'épargne et l'investissement et crée des emplois profitables, répond à la demande des consommateurs et crée des recettes fiscales. Conformément au principe de la prise en charge locale, si essentiel à l'efficacité de l'aide, et se fondant sur la longue expérience et les compétences du Canada, des nombreux pays en développement considèrent le DSP [développement du secteur privé] comme un secteur prioritaire de coopération au développement avec l'ACDI. (ACDI 2006, p. 19)

L'ACDI adopte, finalement, des mécanismes de reddition des comptes et élabore des rapports détaillés de son aide internationale ainsi que des rapports sur le « développement axé sur les

⁷⁶ Le soutien de ces partenariats, nous l'avons mentionné, se fait à travers l'alignement aux SRP. En raison de cet alignement, l'aide programme est désormais privilégiée par rapport à l'aide projet. Elle atteint 24% en 2005 et 2006, alors qu'elle se situait aux alentours de 5% entre 2001 et 2002 (Goody 2009, p. 9).

⁷⁷ Cela inclus également l'engagement adopté par les membres du CAD/OCDE, dont le Canada, de procéder au déliement de leur APD. En 2004, l'aide liée canadienne correspondait à 43% de l'aide bilatérale accordée par le Canada (Goody 2009, p. 11). Selon le document « *Untying Aid: is it Working?* » de l'OCDE, le Canada se situait à la sixième position parmi les bailleurs qui pratiquent une aide liée (OCDE, 2009). En 2008, le gouvernement canadien a annoncé le déliement de la totalité de son aide pour 2012-2013.

⁷⁸ En matière de bonne gouvernance, nous pouvons constater que le Canada met l'accent sur le renforcement des dispositifs électoraux, le système de partis et le vote, le renforcement du système législatif et judiciaire, le renforcement d'un secteur public *efficace* et responsable, d'un système juridique stable et prévisible de façon à protéger les « [...] investissements, les contrats et [...] autres interactions commerciales » (MAECD, 2013).

résultats » selon les principes établis lors de la Déclaration de Paris et entérinés par le Plan d'action d'Accra de 2008⁷⁹ (Goody, 2009).

Il est donc évident que l'alignement du Canada sur les pratiques en matière d'efficacité détermine l'aide qu'il fournit à Haïti à partir de 2010. Puisqu'il est considéré comme « État fragile », ce dernier occupe une place privilégiée dans la politique internationale d'aide du Canada. La supposée fragilité de son État insère Haïti dans le rouage du paradigme de l'efficacité et le transforme inévitablement en terrain d'expérimentation des nouvelles pratiques de coopération internationale.

1.3.2 À la recherche d'une plus grande efficacité

À partir des années 90, l'aide canadienne s'inscrit essentiellement dans le soutien aux interventions de la communauté internationale en Haïti⁸⁰. En effet, le renversement et

⁷⁹ Il faut souligner que les initiatives de la communauté des bailleurs en matière d'efficacité de l'aide ne se font pas sans difficultés. Les donateurs font état, en 2008, de leur difficulté à faire que les PED s'approprient les programmes de développement. Lors du *3e forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement* tenu à Accra, la communauté du développement constate qu'elle ne sera pas en mesure « d'honorer les engagements » pris lors de la Déclaration de Paris en 2010. À cette fin, un nouveau plan d'action (renforcement de l'appropriation par les pays des processus de développement, établissement des partenariats plus efficaces et reddition des comptes des résultats) a été adopté, en vue d'accélérer la cadence des engagements. (Programme d'Accra, 2008). Suivant le programme d'Accra de 2008, l'ACDI établira, par la suite, un « plan d'action » basé sur sept objectifs-cibles : poursuite de la concentration géographique, efficacité de l'aide à travers le renforcement de la coordination avec le reste de bailleurs, la responsabilisation, la prévisibilité, l'alignement aux systèmes nationaux des PED, le renforcement des partenariats et de la société civile, et l'emphase sur les États fragiles à travers la mise en œuvre des stratégies intégrées.

⁸⁰ Aussi, est-il encore nécessaire de rappeler que le Canada soutiendra la promotion des PAS en Haïti (CPH et Droits et Démocratie, 2010). Le cas d'Haïti fournit un exemple révélateur quant à l'application de ces politiques. Selon les travaux de Fritzner Gaspard [2008], il y a eu plusieurs tentatives d'implantation des PAS en Haïti. Malgré certaines pratiques libérales pendant les années 1986-1987, il faudra attendre le retour d'exil du président Aristide en 1994 et le rétablissement de l'ordre constitutionnel pour que la question de la privatisation devienne « la toile de fond » des programmes économiques haïtiens. Un document, rédigé par le gouvernement d'Aristide pendant sa période d'exil — et présenté en août 1994 lors d'une réunion « informelle » avec des bailleurs de fonds et certains gouvernements occidentaux —, comporte les nouvelles intentions de son gouvernement en matière économique. Ce document souligne la volonté du gouvernement de désengager l'action étatique du contrôle de certaines entreprises. L'étude des entreprises à privatiser est accordée à la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale qui est chargée d'évaluer leurs performances selon leurs « coûts et bénéfices » (Gaspard, 2008). Parmi les entreprises retenues par la SFI en tant qu'entreprises à privatiser se trouvent — pour n'en citer que quelques exemples — l'entreprise de télécommunications TELECO, l'électricité d'Haïti (EDH), le ciment d'Haïti et l'Autorité portuaire nationale (APN). Dans le cas d'Haïti, la volonté d'accélérer l'insertion de l'économie haïtienne dans l'économie mondiale — via les PAS — semble se refléter dans les choix de privatisation. Pour Gaspard, la décision de privatiser certaines firmes est questionnable, si l'on retient que plusieurs d'entre elles « étaient passées à un état excédentaire » (Gaspard 2008, p. 63). Comme l'affirme Dorvillier, les PAS « ont plutôt aggravé la crise dans laquelle le secteur agricole se trouvait » (Dorvillier 2012, p. 99). En effet, ces programmes ont déstabilisé la production agricole. La libéralisation du commerce et l'abaissement des tarifs douaniers entraîne l'arrivée d'un surplus de riz, de sucre et de maïs des États-Unis. La production rizière se voit particulièrement affectée par ce surplus. Elle a été réduite de moitié et Haïti est devenu le quatrième plus grand importateur de riz américain après le Japon, le Mexique et le Canada (Chossudovsky, 2010).

l'expulsion du président Jean Bertrand Aristide en 1991 entraîne le déploiement de deux missions américaines et de cinq opérations de maintien de la paix⁸¹ (OMP) : Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH), Mission des Nations unies en Haïti (MINUHA), Mission d'appui des Nations unies en Haïti (MANUH), Mission de transition des Nations unies en Haïti (MITNUH) et Mission de police civile des Nations unies en Haïti (MIPONUH)⁸². À l'exception de la MICIVH, le Canada participera à toutes les missions de l'ONU entre 1993 et 2000, en fournissant non seulement des soldats, mais également des militaires et des policiers de haut niveau⁸³ afin de contribuer à la modernisation des forces armées et à la création d'une police haïtienne. La coopération canadienne à Haïti pour la période 1994-2000 atteindra environ 273 millions de dollars (ACDI, 2003).

En phase avec cette augmentation des montants de l'aide, le Canada concentre ses efforts sur la promotion des pratiques de bonne gouvernance et le renforcement des institutions dans une logique de stabilisation à long terme, conformément aux efforts de la communauté internationale. L'ACDI finance alors le renforcement du secteur public, de la démocratie et de la bonne gouvernance, en plus de soutenir la réforme de la police, du secteur judiciaire et des entreprises publiques (Deschambault 2008, p. 91). L'objectif avoué de cette coopération est de « [...] doter le pays d'institutions capables de remplir leur rôle social, économique et politique » (ACDI, 2003).

Cela n'empêche que la vie politique mouvementée, la faiblesse de l'État haïtien et les luttes pour le pouvoir rendront inévitable la faillite des interventions de la communauté internationale des années 90. Tout comme l'ensemble des bailleurs, le Canada attribue l'échec de ses projets à l'instabilité politique et gouvernementale en Haïti, comme en témoigne cet extrait issu d'un document de l'ACDI :

⁸¹ Encore, est-il important d'ajouter que l'ONU et l'OEA décrètent un embargo commercial pour faire pression sur les militaires putschistes haïtiens. Cet isolement ne fait qu'accroître la paupérisation de la population haïtienne.

⁸² Selon Holly, les OMP, tout comme l'aide au développement, cherchent également à formater l'État haïtien selon les exigences de l'Occident. De là le fait que, tout au long de la décennie 90, les Nations unies — avec l'appui des intervenants variés comme le PNUD, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et les gouvernements étrangers — s'efforcent de restaurer la démocratie, de rétablir la sécurité et de renforcer les institutions publiques (Holly, 2011).

⁸³ Les militaires et policiers canadiens de haut niveau déployés sont : Le Général de Brigade J.R.P Daigle (MINUHA et MANUH), les Commissaires de police Jean-Jacques Lemay et Neil Pouliot (MINUHA) et le Général Robin Gagnon (MIPONUH) [MINUSTAH, 2013]. Concernant les effectifs, environ 1500 militaires et 200 policiers sont déployés entre 1993 et 1997. Pour plus d'information sur les opérations de maintien de la paix en Haïti, voir Charles Philippe David, 2009 et Holly, 2011.

[...] Force est de constater que cette catégorie de projets [de renforcement des institutions haïtiennes] 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 [...] (ACDI 2003, p. 9)

En réponse à cet échec, l'aide canadienne est consacrée au soutien des OSC haïtiennes à partir de 2000 (ACDI, 2003 ; Deschambault, 2008). Dans la foulée de l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement et des nouvelles politiques de développement issues du Consensus de Monterrey [2002], le Canada est contraint de faire preuve d'un engagement plus solide en faveur du renforcement de la bonne gouvernance en Haïti. Il participera alors à l'élaboration du Cadre de coopération intérimaire (CCI) qui orientera l'action des donateurs en Haïti entre 2004 et 2006⁸⁴ (Louis 2010, p. 339).

Aussi, n'est-il pas surprenant que le Canada s'aligne sur les priorités établies par le CCI, à savoir, la gouvernance politique et économique, la relance économique et l'accès aux services de base⁸⁵. Un projet d'Appui à la mise en œuvre du Cadre de coopération intérimaire (AMOCCI) sera défini par l'ACDI afin de fournir un soutien à la mise en fonctionnement du CCI. À travers ce projet, une équipe de consultants est intégrée au sein d'institutions clés de l'État haïtien comme la Primature, le Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE), le Conseil Électoral Provisoire et le Ministère de la condition féminine et aux droits des femmes (MCFDF). Cette aide technique s'inscrit dans la continuité des projets de soutien à l'Académie de police, à l'École de magistrature et à l'École nationale d'administration et des politiques publiques (ÉNAPP) [Louis, 2010].

⁸⁴ En 1999, les Institutions financières internationales (IFI) avaient exigé l'élaboration des « Documents stratégiques de réduction de la pauvreté » (Louis, 2010). Haïti et la Communauté internationale établissent alors un Cadre de coopération intérimaire (CCI) dans le but d'harmoniser et de coordonner l'action de la coopération dans le pays. Selon ce document, la fragilité de l'État exige une redéfinition de « [...] l'appui de la communauté internationale à travers l'identification conjointe des besoins et la mise à disposition de financements pour la période de transition (2004-2006) » [CCI 2004, p. 1]. L'idée derrière ce cadre stratégique consiste donc à fournir un système structuré de coopération garantissant la coordination et l'harmonisation des politiques entre bailleurs de fonds.

⁸⁵ Louis nous fait remarquer que les différents documents de stratégie de développement élaborés par Haïti reflètent l'adhésion des différents secteurs de la société haïtienne à l'imaginaire de la communauté internationale. Cette adhésion passe par la description de la réalité haïtienne dans les mêmes termes de la Banque mondiale, de l'ONU, de l'OCDE, du PNUD et du reste de la communauté des bailleurs (Louis, 345-348). En effet, le Premier ministre haïtien de l'époque, Jacques Édouard Alexis, écrivait dans la préface du DSNCRP, que « [...] les défis [pour Haïti] sont considérables : impulser une dynamique forte de rattrapage des Objectifs du Millénaire pour le développement, doter le pays d'une économie moderne, renforcer l'État dans toutes ses composantes institutionnelles et mettre notre créativité et notre patrimoine culturel au service du développement [...] la gestion rigoureuse de l'économie, la lutte incessante contre la corruption, les efforts de dynamisation de notre fonction publique concourent à la mise en place des conditions nécessaires pour le rattrapage obligé que notre pays doit effectuer » (DSNCRP 2007, p. 13-14)

En 2006, des experts canadiens sont réintégrés au sein du MPCE et du Ministère de l'économie et des Finances (MEF) afin de soutenir l'élaboration d'un document final (Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté) [DSNCRP] remplaçant le CCI. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie de développement, le Canada s'engage à fournir une aide équivalente à 520 millions de dollars entre 2006 et 2011 destinée à appuyer la poursuite des réformes du système pénitentiaire et douanier, de la Police nationale d'Haïti (PNH), et la formation des cadres de l'administration publique principalement.

L'aide canadienne à Haïti se concentre donc sur la construction d'institutions étatiques solides et efficaces dès les années 90, conformément aux pratiques internationales en matière d'efficacité. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que, dans un souci de coordination, l'aide canadienne cible le renforcement des secteurs spécifiques de l'État haïtien, suivant les exigences de la Déclaration de Paris. En ce sens, la coordination fait partie de la stratégie de la communauté internationale pour faire de l'État haïtien, un État efficace. Nous verrons au prochain chapitre que ces orientations s'accroîtront à partir de 2010. L'affaiblissement de l'appareil d'État haïtien après le séisme de janvier 2010 corrobore la volonté des bailleurs de tirer parti de ce nouveau contexte pour transformer l'environnement institutionnel et politique haïtien, et le conformer aux bonnes pratiques de gouvernance et de développement économique propres à l'Occident.

Le souci de l'efficacité de l'aide favorise une plus grande immixtion de la communauté des bailleurs dans les affaires haïtiennes depuis les années 90. La tendance des bailleurs de fonds à participer de façon coordonnée au remodelage de l'État haïtien ne cesse depuis de s'accélérer. L'analyse de l'aide canadienne dans la période 1990 à 2010 le confirme bien.

Le séisme de janvier 2010 accentue cette tendance. L'effondrement consécutif de l'État haïtien pousse les dirigeants du pays à céder le contrôle du territoire aux principaux pays bailleurs. Du coup, le futur d'Haïti est confié à la communauté internationale qui, dès lors, se retrouve avec une marge de manœuvre plus grande pour décider de l'orientation à donner à la reconstruction du pays et à la « construction » d'un État responsable et performant.

2.1 « L'effondrement de l'État »

Le séisme du 12 janvier 2010 marque sans doute une nouvelle étape de l'histoire haïtienne. La secousse d'une magnitude de plus de 7,0 sur l'échelle de Richter détruit la capitale du pays, Port-au-Prince, et les villes de Léogâne, Jacmel et Petit Goâve, soit la zone la plus peuplée et le centre de l'activité économique. La densité de la population et la faiblesse des structures physiques imposent un lourd bilan humain de 300 000 personnes (PARDN, 2010). Tôt après le tremblement de terre, une évaluation des pertes et dommages (*Post Disaster Needs Assessment*) [PDNA] est réalisée par des experts internationaux pour mesurer l'impact de la catastrophe. Au total, les experts s'accordent pour affirmer que les besoins du pays s'élèvent à 11,5 milliards de dollars américains, soit 120% du PIB du pays en 2009 (ONU 2010, p. 88).

Le vide total de l'État après cette catastrophe est flagrant. Dans les jours qui suivent, aucune autorité publique ne prendra de décisions face à cette crise⁸⁶. L'absence de l'État est si importante que l'ordre est assuré par les troupes étrangères. Les indices le démontrant sont abondants. Le Canada déploie alors une Force militaro-humanitaire (Opération Hestia) de 2 050 personnes pour « [...] prêter service au gouvernement d'Haïti » (Ministère de la défense nationale [MDN], 2013). À cela s'ajoutent des tonnes de matériel, des avions, des bateaux et de la nourriture pour assurer le besoin immédiat de la population. L'ACDI versera dans les jours qui suivent environ 85 millions de dollars canadiens en aide humanitaire d'urgence, en plus des 220 millions de dollars de dons récupérés par les organismes privés de coopération

⁸⁶ Holly nous rappelle, à ce sujet, les réunions du Conseil des ministres dans une arrière-cour, un Président absent et les habitants qui marchent dans les rues délaissés par l'État, « livrés à eux-mêmes » (Holly 2011, p. 192).

pour secourir les victimes⁸⁷. Dans son document sur le « Développement axé sur les résultats⁸⁸ (2010-2011) », l'ACDI affirme également qu'elle contribue à la construction de 3 200 abris de transition à Port-au-Prince, Léogâne, Jacmel, qu'elle fournit de « l'eau potable, des latrines et des installations de nettoyage à 75 000 » personnes, met en place des structures de vaccination pour 60 000 enfants et donne des traitements contre le choléra à « 85% de la population touchée » par cette maladie (ACDI, 2012a)⁸⁹. Certes, toutes les décisions qui concernent la fourniture d'aide par les bailleurs de fonds sont prises « en consultation » avec les responsables nationaux. Cependant, dans la conjoncture de l'après séisme, nous pouvons nous poser la question sur la marge de manœuvre que peut avoir le gouvernement haïtien. Dans des telles circonstances, le besoin d'agir rapidement s'impose, et cela, les bailleurs de fonds le comprennent bien. Le « *Committee on Foreign Relations* » des États-Unis affirme que : « *key decisions must not be delayed while the Haitian Government reorganises itself*⁹⁰ [...] » (*Committee on Foreign Relations* 2010, p. 8).

Une fois les besoins les plus urgents comblés, la communauté internationale, avec à sa tête les Nations unies⁹¹, va entreprendre elle-même la reconstruction de l'État haïtien. La mainmise sur les affaires publiques haïtiennes par les instances étrangères se reflète à travers les différentes conférences qui ont lieu le 25 janvier 2010 à Montréal et le 31 mars 2010 à New

⁸⁷ Entre le 12 janvier et le 4 mars 2010, 203 enfants haïtiens en processus d'adoption ont été envoyés vers le Canada pour les réunir avec leurs familles adoptives. En effet, les provinces ont facilité le processus d'adoption à la suite du séisme. La plupart de ces enfants ont été adoptés dans les provinces de Québec (126), Alberta (27) et Colombie-Britannique (21). Cette opération est connue sous le nom « d'opération Cigogne ». À cela s'ajoutent les mesures spéciales adoptées par Citoyenneté et Immigration Canada telles que le traitement prioritaire aux demandes de regroupement familial, aux demandes de résidence, de certificats de citoyenneté, de prorogation de statuts de résident et des permis de travaux faits par les personnes touchées par le séisme. Les renvois en Haïti ont, par ailleurs, été suspendus et les frais de traitement de dossier ont été supprimés pendant une certaine période.

⁸⁸ Il est important de rappeler que l'élaboration des rapports du *développement axés sur les résultats* reflète d'autant plus l'alignement du Canada aux principes clés sur la « responsabilité et la transparence » de la Déclaration de Paris de 2005.

⁸⁹ Ce soutien humanitaire se poursuit en 2011 et 2012 avec la fourniture des services médicaux, des services de base, de la nourriture, et la construction des logements pour les victimes du séisme, de l'ouragan Tomas et de l'épidémie du Choléra (ACDI, 2012b). Selon le « Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada » (2010-2012), l'ACDI affirme avoir donné l'accès à 330 000 femmes enceintes à des services des soins obstétricaux, fourni des services de base à 200 000 personnes, réinstallé 2 335 familles vivant dans des camps, construit 25 écoles et installé des jardins potagers dans 39 écoles, entre autres. Dans un communiqué intitulé datant du 8 janvier 2013, l'ACDI ajoute que, grâce à la générosité des canadiens, 1,9 millions d'enfants et de jeunes ont été vaccinés contre le polio, la rougeole et la rubéole (ACDI, 2013).

⁹⁰ « On ne doit pas attendre que le gouvernement haïtien se remette sur pieds pour prendre des décisions clés [...] »

⁹¹ L'ONU se charge de la coordination des efforts de l'aide. Elle dispose, à cette fin, d'une structure d'environ 7 000 personnes, composée des experts internationaux, d'un Représentant personnel du secrétaire général de l'ONU et d'un poste d'Envoyé spécial en la personne de Bill Clinton. S'ajoutent en plus, les différentes instances internationales (PNUD, Banque mondiale) et les bailleurs de fonds comme le Canada, les États-Unis, la France, ou encore, la République Dominicaine (Holly 2011, p. 193).

York. Lors de la réunion à Montréal⁹², qui jette les bases de celle de New York, le Premier Ministre canadien Stephen Harper appellera la communauté internationale à se rallier « [...] autour d'un effort stratégique et concerté visant à reconstruire Haïti », avant de rappeler que les principes de « durabilité, efficacité et responsabilité » doivent orienter les travaux de reconstruction (Communiqué de presse, 2010)⁹³. Les objectifs à long terme de la refondation d'Haïti sont alors définis : renforcement de la gouvernance démocratique, développement économique et social durables, et stabilité et respect de la primauté de l'État de droit.

Notons à cet égard que le séisme de janvier 2010 est perçu par la communauté internationale comme une *opportunité* pour approfondir les réformes de l'État entamées dès le début des années 2000. Ainsi, souhaite-t-on passer de « moins d'État » à « mieux d'État »⁹⁴ pour œuvrer dans le sens d'un remodelage de institutions haïtiennes. Nous pouvons le constater dans les objectifs fixés lors de la conférence de Montréal. La gouvernance, le développement économique et l'État de droit ne diffèrent pas des prérogatives de la Déclaration de Paris qui souligne que « [...] les pays partenaires s'engagent à progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base ». (DP 2005, § 38 ; Holly 2011, p. 195).

Les efforts de la communauté internationale ne s'arrêtent pas là. Du 15 au 17 mars 2010 se tient également une « conférence technique » à l'initiative de la République dominicaine. Lors de cette rencontre, sont établis — en fonction d'une analyse des dommages causés par le séisme —, les besoins de la reconstruction à présenter aux pays fournisseurs d'aide. Autrement dit, il s'agit « [...] [d']assister le Gouvernement haïtien dans le développement du “Plan national de Reconstruction” ainsi que de coordonner le support des bailleurs de fonds en préparation de la Conférence de New York du 31 mars » (MAECD, 2013).

⁹² Cette conférence réunit des représentants des États-Unis, du Canada, de la France, de la République Dominicaine, de l'Argentine, du Brésil, du Chili, du Pérou, de l'Espagne, du Japon, du Mexique, de l'Uruguay, de l'Union Européenne, de l'Organisation d'États Américains et de la Communauté des caraïbes (CARICOM). Haïti était représenté, ici, par le Premier Ministre Jean-Max Bellerive. Selon Holly, la présence d'Haïti à ces conférences ne doit pas induire en erreur : les instances internationales « [...] imposent aux dirigeants haïtiens leur alignement sur des principes définis par les pays donateurs. Nous sommes en présence d'une véritable conditionnalité » (Holly 2011, p. 194).

⁹³ La conférence de Montréal n'est pas le seul effort diplomatique du Canada en vue de contribuer à la reconstruction d'Haïti. En effet, le Premier ministre Stephen Harper réalise une visite en Haïti entre le 15 et le 16 février 2010 durant laquelle il réaffirme l'engagement du Canada dans la construction d'une base administrative pour le gouvernement haïtien. Le 8 et le 9 mars, l'ancienne Gouverneur générale Michaëlle Jean se déplace en Haïti également. Lors de sa visite elle invite la communauté internationale à concentrer ses efforts sur l'amélioration de l'éducation dans ce pays.

⁹⁴ Pour emprunter les mots de Sébastien Jobert, directeur du « Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti » (PARGEP).

La prépondérance de l'étranger est indiscutable : c'est la communauté internationale qui mène le débat de la « refondation » de l'État haïtien. Cela est d'autant plus évident que « le Plan d'action pour le relèvement et le développement national (PARDN) » reflètera l'orientation que les bailleurs de fonds souhaitent donner à la reconstruction d'Haïti.

2.2 Le PARDN : mobilisation internationale pour un nouvel État

L'ensemble des bailleurs fournit leur expertise pour l'élaboration du PARDN⁹⁵. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement haïtien reconnaisse ouvertement que ce plan est rédigé selon les exigences des bailleurs :

[...] Le plan qui vous est proposé s'appuie sur un effort collectif de réflexion et de concertation. Au niveau diplomatique, des échanges soutenus et constructifs ont permis de nous sensibiliser aux attentes de nos partenaires internationaux et de leur expliquer nos choix pour l'avenir. Sur le plan technique, des cadres nationaux appuyés par des experts internationaux ont procédé à une évaluation des pertes et des dommages connue sous son sigle de PDNA (Post Disaster Needs Assessment) qui constitue l'un des piliers de ce plan. (PARDN 2010, p. 4 ; Holly 2011, p. 193-194).

Il est de plus stipulé qu'il est indispensable de « [...] trouver une nouvelle façon de coopérer en nous appuyant sur les principes de la Déclaration de Paris et sur les principes afférents aux interventions dans les États fragiles ». L'adhésion du gouvernement haïtien et des divers secteurs de la société haïtienne aux principes directeurs de la coopération internationale est évidente. Et, fait intéressant, l'on y décrit la situation haïtienne dans les mots de la communauté internationale : « [...] Nous connaissons l'importance de revoir notre gouvernance politique, économique et sociale. Nous nous engageons à agir dans ce sens⁹⁶ » (PARDN 2010, p. 4). Ce constat semble confirmer l'analyse de Holly [2011] qui affirme que la première étape de la stratégie de remodelage de l'État consiste à faire reconnaître aux autorités haïtiennes « l'inefficacité de l'administration publique haïtienne »⁹⁷.

⁹⁵ Ce document sera présenté par le gouvernement d'Haïti lors de la conférence internationale des donateurs de New York le 31 mars 2010. 150 délégations des pays et d'institutions internationales, et des secteurs de la société civile haïtienne et internationale, se réunissent afin de récolter les montants nécessaires à la reconstruction d'Haïti. Rappelons que ce plan s'inscrit dans la lignée des précédentes stratégies de développement (CCI et DSNCRP) exigées par la communauté internationale à travers la Déclaration de Paris.

⁹⁶ Aussi, ne faut-il pas oublier que lors de l'élaboration du CCI et du DSNCRP, le gouvernement haïtien décrivait la situation dans les mêmes mots de la Banque mondiale, du PNUD et du FMI comme nous le rappelle Louis (voir Louis, 2012).

⁹⁷ À ce sujet, Sogge constate que l'aide au développement ne favorise pas l'estime de soi collective, du moins, pour le pays aidé. Ainsi, il écrit que le secteur de l'aide « [...] tend à situer le "problème" dans les inaptitudes (sous-développement, régression, etc.) des gens auxquels il est censé prêter son concours. Leurs faiblesses sont la preuve qu'ils ont besoin d'être secourus, et peut être même être mis en tutelle » (Sogge 2003, p. 241). Cette

Suivant les exigences de l'ensemble des bailleurs, le PARDN posera donc comme objectifs de la reconstruction : la construction d'un État démocratique, la lutte contre la corruption et la création des mécanismes de transparence et de gestion des finances publiques (GFP). Cette reconstruction, « en s'appuyant sur les différentes propositions reçues », s'articulera autour de quatre chantiers : la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale et la refondation institutionnelle⁹⁸.

Force est de constater que ce programme a comme effet le renforcement du rôle du privé à travers la reconstruction de l'État. Ainsi, la refondation territoriale se propose d'entreprendre de grands travaux urbains parmi lesquels la reconstruction des édifices publics et privés, la construction d'un maillage routier, de nouveaux aéroports et des ports. Tenant compte des suggestions des institutions internationales⁹⁹, « [...] le financement de ces infrastructures devrait se faire par des partenariats publics-privés (PPP) de type B.O.T (*Build, Operate and Transfer*¹⁰⁰). Autant dire que cette particularité se reflète également à travers le point sur la refondation économique :

[...] la refondation économique repose sur une collaboration étroite entre le secteur privé qui sera le moteur de création de richesses et l'État qui prendra toutes les mesures nécessaires pour doter Haïti d'un cadre légal et réglementaire conforme aux exigences d'un

situation ne fait que reproduire des rapports de force en faveur des donneurs qui, sous la bannière du développement, peuvent imposer des réformes majeurs aux PED.

⁹⁸ Rappelons que lors de la conférence technique en République Dominicaine, les participants étaient divisés en deux groupes de travail. Chaque groupe était chargé de poser les bases de la refondation d'Haïti. Ainsi, le groupe 1 était chargé de travailler sur la refondation économique et la refondation sociale, tandis que le groupe 2 s'occupait de la refondation institutionnelle et la refondation territoriale. (*Voir* Observatorio Genero y Equidad, 2010).

⁹⁹ Un document est essentiel pour comprendre l'enjeu derrière la question des partenariats publics-privés (PPP) : « *Emerging Lessons From Post-conflict and Fragile Situations* ». À travers ce document, l'OCDE fait la promotion des PPP en soulignant que les services fournis par le secteur privé sont bien plus efficaces que ceux fournis par les organismes publiques. Que ce soit dans le domaine de la santé, ou encore, dans le domaine de la justice, les PPP contribuent à la reconstruction des États et à l'amélioration de la qualité de services : « [...] *experience from other sectors, and from the health sector in both industrialised and developing countries, suggests that health services delivered through these mechanisms can be more effective than publicly-provided health services, which are often inefficient* ». « [...] l'expérience d'autres secteurs et celui de la santé, dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement, démontre que les services de santé qui sont fournis à travers ces mécanismes peuvent être bien plus efficaces que ceux fournis par le secteur publique, — qui sont souvent peu efficaces ». (OCDE, 2009). Par ailleurs, le PARDN adoptera les suggestions de l'OCDE puisqu'il affirmera que « [...] pour assurer une couverture sanitaire optimum, le MSPP [Ministère de la Santé Publique et de la Population] compte innover le partenariat avec le secteur privé qui consistera à consolider les acquis existants avant le séisme et à mettre à profit les capacités de délivrance de soins des opérateurs privés à travers de nouveaux programmes de prise en charge par le biais des réseaux de prestataires de soins organisés. Ces programmes viseront aussi en même temps la récapitulation des opérateurs privés qui devront assurer la relève des systèmes mis en place pendant la période d'urgence » (PARDN 2010, p. 35-36). [Traduction par mes soins].

¹⁰⁰ Le concept de B.O.T consiste à faire financer des structures reconnues d'utilité publique par des organismes privés, qui vont récupérer les coûts en exploitant le projet pendant un certain nombre d'années. Ce type de PPP reflète pour plusieurs auteurs l'affaiblissement de l'État haïtien — en raison de son désengagement dans la production de richesse — et le renforcement du rôle du secteur privé.

pays moderne ouvert aux investissements et mettre à disposition les infrastructures de services capables de stimuler ces investissements. (PARDN 2010, p. 22)

Il est alors ouvertement admis que l'État doit se limiter à favoriser l'implantation du capital privé à travers la transformation de son cadre législatif — conformément aux politiques de bonne gouvernance sur la promotion de l'État de droit. Il est également nécessaire de rétablir le bon fonctionnement des circuits économiques et financiers pour relancer la croissance. Cela est une condition *sine qua non* à l'implantation des investissements directs à l'étranger (IDE) en Haïti¹⁰¹.

Nous l'avons constaté, le PARDN n'apporte pas en soi un changement d'orientation de la reconstruction d'Haïti. La réforme institutionnelle entamée bien avant le séisme se consolide dans la phase post-séisme. Au-delà de la question de la relocalisation et de la reconstruction des structures physiques, le document met l'accent sur la refondation institutionnelle à travers la poursuite de la déconcentration et la décentralisation, de la consolidation de programmes de formation en gestion publique par les bailleurs internationaux — comme celle de l'École nationale d'administration et des politiques Publiques (ÉNAPP) — ou encore, des réformes du secteur judiciaire et juridique, et de l'administration pénitentiaire.

Or, un des aspects les plus intéressants du PARDN reste la proposition de créer une Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) dont le mandat est de gérer la coordination et l'exécution du Plan national de reconstruction. La création d'une autorité publique parallèle à l'État haïtien témoigne du contrôle inéluctable qu'exerce la communauté des bailleurs sur les affaires publiques haïtiennes, ainsi que du désengagement de l'État haïtien dans la gestion du pays.

2.3 La CIRH : la prise en main de la reconstruction

La CIRH est sans doute l'élément le plus révélateur de la mainmise par l'extérieur de la chose publique haïtienne. Sa tâche consiste essentiellement dans l'approbation des propositions des projets qui répondent aux besoins établis par le PARDN. Puisqu'elle est censée agir dans la phase d'urgence — initialement prévue pour durer 18 mois —, elle bénéficie « [...] des pouvoirs nécessaires en vue d'exercer efficacement sa mission » (PARDN 2010, p. 52). « Co-

¹⁰¹ Le PARDN ajoute ainsi que « [...] les investissements directs étrangers et nationaux seront déterminants pour assurer la relance de l'économie haïtienne. L'État s'engage à favoriser ces investissements par la révision du cadre légal et financier régissant les investissements dans les secteurs de la production, de la transformation, de la distribution et des services. Une politique d'incitation adéquate sera aussi élaborée pour favoriser notamment l'implantation d'industries manufacturières, de zones franches, de parcs industriels et de zones de développement touristique » (PARDN 2010, p. 26).

présidée » par le Premier Ministre haïtien Jean-Max Bellerive et l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies et ancien président des États-Unis, Bill Clinton, cette Commission constitue la preuve la plus évidente du « partage de la direction du pays » entre le gouvernement et la communauté internationale.

Soulignons, par ailleurs, que la formule de deux co-présidents, un haïtien et un étranger, est loin de refléter un quelconque équilibre. En effet,

« [...] l'ex-président américain peut compter sur les forces dont il dispose sur le terrain (les soldats de la MINUSTHA et l'important personnel onusien déployé en Haïti par les diverses agences de l'ONU actives en Haïti). En outre, la centralisation de l'administration de l'aide à la reconstruction, la détermination des pays donateurs à la contrôler, la dépendance financière totale du gouvernement haïtien en plus du rôle prépondérant des Américains en Haïti font de l'ex-président Clinton le pôle dominant de ce tandem » (Holly 2011, p. 203).

L'inégalité des rapports de force est claire d'autant plus que la structure qui assiste les co-présidents de la CIRH se compose, au moins dans un premier temps, de 20 membres dont 17 avec un pouvoir de vote, parmi lesquels 12 sont des représentants des bailleurs de fonds¹⁰². Cependant, la composition a été revue par la suite pour faire en sorte que les membres de la CIRH aient un droit paritaire¹⁰³. Encore, ne faut-il pas se tromper : la condition de dépendance d'Haïti vis-à-vis des bailleurs de fonds fait que les décisions importantes concernant la reconstruction sont prises par ces derniers. (Holly, 2011).

Reste que le pouvoir de la CIRH est tel, que « l'Arrêté présidentiel du 22 avril 2010 » fait de cet organisme le principal gestionnaire de l'économie haïtienne (voir annexe 6). Ainsi, elle n'est pas seulement chargée de « [...] rechercher la planification et la mise en œuvre coordonnées, efficaces et efficientes de priorités, de plans et de projets à l'appui de la reconstruction et du développement d'Haïti [...] », elle a aussi le pouvoir de définir les priorités du développement. Mieux encore, elle peut faciliter « [...] l'octroi des permis, des titres de propriété et autres approbations nécessaires aux projets de développement

¹⁰² Parmi les pays et organismes donateurs ayant un représentant au sein du Conseil de la CIRH se trouvent : le Canada, le Brésil, l'Union européenne, la France, les États-Unis, le Venezuela, la Banque interaméricaine de développement (BID), les Nations unies, la Banque mondiale et la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

¹⁰³ L'Arrêté présidentiel du 22 avril 2010 établit que le nombre de représentants haïtiens ayant droit de vote doit être égal au nombre des représentants des bailleurs de fonds. (Holly 2011, p. 205).

économique, y compris la construction d'hôpitaux, de systèmes de production d'électricité, de ports et d'autres infrastructures¹⁰⁴ » (FICR¹⁰⁵ 2012, p. 25 ; Holly, 2011).

La concentration du pouvoir de l'État haïtien dans les mains de cet organisme bénéficie de l'aval du gouvernement haïtien. Ainsi, lors de la Septième réunion du Conseil de la CIRH tenue à Port-au-Prince le 22 juillet 2011, le Président de la République d'Haïti, Michel Martelly, demande officiellement la reconduction du mandat de la CIRH pour une période de 12 mois :

[...] je demande à toutes les instances concernées tant nationales qu'internationales d'œuvrer conjointement et rapidement afin de renouveler le mandat de la CIRH pour une nouvelle période de 12 mois, au-delà de la date butoir du 20 octobre 2011. Nous devons absolument respecter ces échéances si nous voulons continuer à profiter d'un flot ininterrompu d'aide à la reconstruction et gérer des ressources de manière efficace dans le cadre de la plateforme stratégique que représente la CIRH. (Journal Haïti Libre, 2011).

Il existe d'autres structures de gestion de l'aide qui renforcent la situation de tutelle dans laquelle se trouve le pays comme le Fonds fiduciaire multi-donateurs¹⁰⁶ (FFMD). À cela nous devons ajouter les nombreuses ententes bilatérales du gouvernement haïtien avec les agences de développement des bailleurs de fonds qui accentuent la mainmise de l'étranger sur l'État.

Comme constaté, à la suite du séisme, la communauté internationale saisit l'occasion pour accélérer le processus de refondation de l'État haïtien. L'affaiblissement de ce dernier facilite cette emprise par l'extérieur des affaires publiques haïtiennes. L'omniprésence de la communauté dans le débat sur la reconstruction d'Haïti et les initiatives adoptées dans ce sens, témoignent, par ailleurs, de l'incapacité du gouvernement haïtien d'assumer le développement du pays.

¹⁰⁴ Selon la FICR, des projets pour un total de 1,6 milliards de dollars américains ont été approuvés par la CIRH entre le 17 août et le 6 octobre 2010. Ces projets touchent les secteurs suivants : agriculture, santé, eau et assainissement, énergie, éducation, enlèvement des débris, infrastructure, logement, financement et investissement, et création d'emploi. Il est nécessaire de souligner que pour la mise en opération des projets, l'État haïtien se voit attribuer le titre « d'exécutant » au même niveau qu'une agence de développement ou une ONG (voir FICR 2012, p. 26).

¹⁰⁵ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge.

¹⁰⁶ En effet, ce fonds, dont l'administration est confiée à l'AID de la Banque mondiale, regroupe les montants d'aide des différents bailleurs pour des « programmes de grande envergure ». Selon le PARDN, ce fonds reflète la volonté de la communauté internationale *d'harmoniser et coordonner et assurer une saine gestion* des fonds voués à la refondation d'Haïti. Les 391 millions de dollars américains qui ont été versés au FFMD servent essentiellement à financer des projets de réhabilitation, de retrait des débris et de reconstruction des infrastructures physiques (voir Fonds pour la reconstruction d'Haïti [FRH/FFMD]).

Les structures de coordination de l'aide internationale étant déjà en place (CIRH, FFMD, MINUSTAH, etc¹⁰⁷), reste à savoir comment l'aide canadienne s'articule dans ce processus de refondation de l'État haïtien.

¹⁰⁷ Rappelons que le document « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » de l'OCDE établit dix principes censés compléter la Déclaration de Paris. Parmi ces dix prérogatives, la huitième est particulièrement intéressante puisqu'elle demande aux pays bailleurs de « [...] s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux » (OCDE, 2007). Ainsi, dans le cas d'Haïti, ce principe se matérialise par la création d'un « mécanisme de coordination stratégique » comprenant deux plateformes : *le Groupe restreint et le Comité exécutif de partenaires techniques et financiers (G11)*. Le premier est un groupe de coordination politique composé par les représentants des missions diplomatiques en Haïti, l'Union européenne, la BID, la Banque mondiale et le FMI. Quant au second, il est composé des onze bailleurs présents en Haïti, à savoir, l'UE, la Banque mondiale, la BID le FMI, l'ONU, le Canada, l'Espagne, la France, les États-Unis, le Japon, en plus d'un représentant des pays ABC (Argentine, Brésil et Chili) [OCDE, 2010]. Se référer à l'annexe 7.

CHAPITRE III : L' AIDE CANADIENNE : LA POURSUITE DE LA CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION D' UN ÉTAT « EFFICACE »

Dans les chapitres précédents nous avons vu que la coopération canadienne à Haïti s'inscrit dans une stratégie coordonnée des bailleurs de fonds pour remodeler l'État haïtien. Cette réforme est nécessaire à la transformation du pays en terrain favorable aux investissements de capitaux privés étrangers, renforçant du coup le mouvement d'accumulation du capital.

À la suite du tremblement de terre, le Canada s'engagera à redoubler ses efforts pour la reconstruction. Aussi, annoncera-t-il, lors de la Conférence de New York, le versement de 400 millions de dollars canadiens entre 2010 et 2012 afin « [...] de donner suite aux priorités du gouvernement haïtien en matière de reconstruction et de développement » annoncées dans le PARDN (ACDI 2011, p. 15). Il sera également membre des organismes de gouvernance et de coordination de l'aide internationale (CIRH et Fonds fiduciaire multi-donateurs [FFMD]) dans le but de mettre à contribution son expertise au service de la communauté des bailleurs. Parallèlement, il contribuera à la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)¹⁰⁸ en y affectant, en réponse au séisme, 65 policiers et 5 officiers en plus de ceux déjà en place¹⁰⁹.

Une fois passée la stupeur du séisme, le Canada annoncera la poursuite de sa contribution en faveur de la reconstruction d'Haïti. En effet, la stratégie canadienne ne changera pas comme en témoigne le « Rapport sur les Plans et priorités (2011-2012) » : l'ACDI, y lit-on, « [...] poursuivra ses activités [...] tout en intensifiant ses efforts pour promouvoir une croissance économique durable, en renforçant les organismes gouvernementaux haïtiens et en répondant aux besoins urgents » (ACDI 2011, p. 15). Encore, faut-il rappeler que les bailleurs de fonds ne peuvent pas se soustraire de leurs engagements en matière d'efficacité. La Déclaration de Paris est formelle sur ce point : le renforcement de l'efficacité de l'aide dans les États fragiles exige un engagement international à long terme en vue de mettre en place des institutions nationales « légitimes, efficaces et solides » (DP, 2005).

Parce que l'affaiblissement des capacités des institutions haïtiennes le permet, le Canada renforcera alors sa volonté de poursuivre dans cette orientation favorable à la création

¹⁰⁸ En effet, la crise qui s'installe à la suite du séisme pousse le Conseil de Sécurité des Nations unies à adopter, le 19 janvier 2010, la résolution 1908 qui augmente le nombre d'effectifs de la MINUSTAH. Ainsi, les effectifs militaires passent de 6 940 à 8 940 soldats tandis que le corps policier passe de 2 211 à 3 711 membres.

¹⁰⁹ À la veille du séisme on compte 85 policiers et 5 officiers d'État-major canadiens.

d'institutions soucieuses d'efficacité. Nous le verrons à travers son apport renouvelé à la réforme de la police et de la justice, et à la réforme de la gestion publique haïtienne.

3.1 La poursuite des réformes de la PNH...

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1 (point 1.4), le Canada fournit déjà, avant le séisme, un appui à la réforme de la police haïtienne¹¹⁰. Or, les prérogatives qui encadrent le déploiement des policiers canadiens en Haïti dans la période qui nous concerne (2010-2013), sont régies par « l'Arrangement de la police civile au Canada » (APCC), en vigueur depuis le 1^{er} avril 2006 (MAECI, 2012).

L'adoption de l'APCC reflète, en effet, l'alignement du Canada sur la question de l'efficacité de l'aide. Ainsi, dans la foulée de la nouvelle approche pangouvernementale (*voir* ACDI, 2005), le Canada décide de procéder à une modification du cadre de gestion qui régit le déploiement de forces policières. L'ACDI, le MAECI, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Ministère de la sécurité publique établissent ce cadre coopératif pour le déploiement des effectifs dans le cadre du « Programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix » (PIP)¹¹¹. L'APCC met donc fin au monopole de l'ACDI sur les programmes de paix et de sécurité en faveur d'un accord qui « [...] permet de gérer les opérations de paix internationales de façon plus coordonnées et plus proactives en réduisant au minimum les répercussions sur les responsabilités au pays » (GRC, 2013). Elle s'inscrit dans l'effort international de stabilisation des États fragiles et d'amélioration des conditions propices au développement et à la réduction de la pauvreté. De là le fait que l'APCC ait pour objectif, entre autres,

« [...] [d]'améliorer la capacité internationale à promouvoir de façon durable la primauté du droit au moyen du rétablissement d'institutions publiques efficaces, telles que les systèmes d'application de la loi et les systèmes judiciaires [...] fournir de l'expertise et des

¹¹⁰ La police nationale haïtienne n'est pas, en effet, un projet récent. Pour comprendre les enjeux de la création de la police nationale haïtienne, nous devons nous placer dans le contexte qui marque le retour de Jean Bertrand Aristide et la fin du gouvernement putschiste. Avec la restauration de la « règle démocratique », le Conseil de sécurité de l'ONU crée la Mission des Nations unies en Haïti (MINUHA). Cette Mission a un triple mandat : « assurer un environnement stable et sûr dans le pays, la professionnalisation des forces armées haïtiennes et la création d'une force de police séparée ». C'est dans le cadre de cette mission de l'ONU — et face aux pressions de la communauté internationale — que le gouvernement haïtien procède à l'adoption de la « loi relative à la Police Nationale » du 29 novembre 1994, qui crée la police haïtienne et les institutions qui s'y rattachent, à savoir, l'Académie nationale de Police (ANP), l'École nationale de police (ENP), ou encore, le Conseil supérieur de la police haïtienne (CSPN).

¹¹¹ Les services de police municipaux et provinciaux participent au déploiement des policiers canadiens. On estime que du total des policiers déployés, 70% proviennent de ces services (MAECI, 2012).

conseils aux services policiers dans les États qui ont besoin d'aide, y compris ceux qui ont récemment été touchés par des conflits ou qui en ont été menacés, afin que les forces policières locales puissent remplir leurs responsabilités policières en conformité avec les principes démocratiques et les conventions internationales relatives aux droits de la personne » (MAECI 2012, p. 2-3).

En d'autres termes, le déploiement de policiers canadiens répond au besoin de promouvoir les principes de bonne gouvernance et la primauté du droit dans les États fragiles, conformément aux « priorités du gouvernement du Canada » et de la communauté internationale¹¹². Notons à cet égard, que, des 952 policiers déployés entre 2006 et 2011, la plupart ont été affectés aux missions de paix en Afghanistan, au Soudan et en Haïti¹¹³ (MAECI, 2012) [voir annexe 8].

En ce qui concerne Haïti, l'engagement du Canada en matière de réforme policière s'inscrit dans le « Plan de réforme de la police nationale haïtienne » (PNH). Cette réforme prévoit ainsi l'augmentation du nombre d'effectifs de la PNH et la professionnalisation du personnel existant afin de lutter contre la violence que connaît le pays¹¹⁴.

Pour soutenir le processus de consolidation de la sécurité en Haïti, l'APCC permet de déployer environ 115 policiers par année auprès de la MINUSTAH, ce qui équivaut au plus grand contingent de cette mission depuis son arrivée en 2004¹¹⁵. Le coût du déploiement des policiers canadiens est de 45 millions de dollars (MAECI, 2012), soit 11,25% des 400

¹¹² Selon le MAECI, l'APCC répond aux Dix principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles, qui attachent une importance particulière au déploiement rapide et coordonné des interventions internationales. Ainsi, l'APCC a démontré sa « [...] capacité de planifier et de développer des réponses pangouvernementales rapides et coordonnées lorsque des demandes de contributions sont adressées au Canada ». De plus, « [...] les entretiens menés auprès du personnel du Département des opérations pour le maintien de la paix (DOMP) de l'ONU, à New York, permettent de constater que l'APCC a une capacité éprouvée de répondre aux demandes de l'ONU et de déployer des policiers pour mettre en œuvre les missions onusiennes approuvées, et ce, sans délai et conformément aux normes du DOMP » (MAECI, 2012).

¹¹³ Le Canada est 16^e parmi les contributeurs de forces policières des OMP de l'ONU. En mars 2011, 159 policiers étaient en mission à l'étranger dans le cadre des OMP. Notons que, parmi ces 159 policiers, 16 étaient de femmes (MAECI, 2012).

¹¹⁴ Ce processus de réformation est géré par la MINUSTAH avec pour mission d'assurer le maintien de la sécurité et la stabilité d'Haïti. Elle fournit à cette fin « [...] un appui technique, logistique et financier pour faire avancer les processus clés de stabilisation, y compris, entre autres, le renforcement de la Police nationale d'Haïti [...] la réforme d'institutions cruciales de l'état de droit, notamment le système judiciaire et le système carcéral ». La MINUSTAH nous rappelle, par ailleurs, qu'une « [...] police professionnelle et un système de justice responsable sont deux éléments essentiels à la stabilité d'un pays, et donc aux investissements, à la croissance économique et au développement ». (MINUSTAH, 2012).

¹¹⁵ Selon les chiffres de l'UNPOL (*United Nations Police*), au 31 juillet 2013, il y avait 87 policiers canadiens déployés en Haïti. Le rôle joué par le Canada dans la réforme de la PNH est d'autant plus important que le Représentant spécial du Secrétaire général et chef de la MINUSTAH, Nigel Fisher, est canadien. Il a remplacé le chilien Mariano Fernandez le 1^{er} février 2013.

millions de dollars canadiens promis par le Canada pour la reconstruction d'Haïti entre 2006 et 2011.

Le rôle de la police civile canadienne est de contribuer à la formation de 14 000 policiers haïtiens, comme le prévoit le plan de réforme de la PNH. En plus de ce soutien, le MAECI finance, à travers le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM), des formations spécialisés, des projets relatifs à la sécurité communautaire et octroie des bourses aux cadets haïtiens.

En date de 2012, les apports du Canada ont été nombreux en termes de sécurité. Les policiers canadiens ont établi la nouvelle structure de commandement au sein de l'Unité de contrôle des foules de la MINUSTAH et ont formé les membres de cette unité. Ils ont proposé des structures de protection des personnes vulnérables dans les camps de déplacés. Ils ont contribué à la construction de sept postes de police communautaire mixtes et ont établi six équipes mobiles de patrouille. Certaines de ces équipes ont, par ailleurs, le rôle exclusif de protéger les femmes¹¹⁶ (MAECI 2012, p. 68). Ces apports viennent compléter les efforts de la communauté internationale en termes de promotion de l'État de droit et de la gouvernance. À ce sujet, un rapport de la MINUSTAH constate que la totalité des policiers haïtiens — soit 10 132 personnes — ont été formés sur les violences sexuelles et les droits de l'homme. Parmi ces derniers, 480 ont reçu une formation sur la justice des mineurs (MINUSTAH, 2012)¹¹⁷.

Les efforts de la communauté internationale ne s'arrêtent pas à la réforme de la PNH. Le Canada et ses partenaires internationaux s'efforcent de réformer également le secteur judiciaire et carcéral comme contribution à la construction d'un État haïtien respectueux de l'État de droit.

3.2 ... et du système judiciaire et carcéral

La volonté de la communauté internationale de compléter la réforme de la PNH par une réforme complète du système judiciaire, n'est pas nouvelle. Le secrétaire général des Nations unies soulignait déjà pendant les années 90 l'importance de la réforme des systèmes judiciaire et carcéral haïtiens. L'ONU, le PNUD et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) prévoyaient un vaste programme de transformation de ces secteurs à

¹¹⁶ Selon le MAECI, en 2010, les efforts de la MINUSTAH ont permis l'arrestation de 19 698 personnes sur les 21 494 crimes enregistrés. La Mission a permis de reprendre contrôle des quartiers qui étaient contrôlés par des gangs comme Cité soleil. Selon un document de l'OCDE, daté de 2010, la réforme de la PNH représente une réussite « en matière de renforcement de l'État » et d'amélioration de la sécurité. (MAECI, 2012).

¹¹⁷ Aussi, est-il important de souligner que le Gouvernement d'Haïti a adopté un nouveau « Plan de développement de la police nationale haïtienne » qui établit les priorités de la réforme de la PNH pour la période 2012-2016.

travers la mise en place d'un « [...] système d'enregistrement des prisonniers, la mise sur pied d'un système d'administration pénale, la formation de gardiens de prison et la rénovation de certaines prisons » (Holly 2011, p. 165). Rappelons que les efforts de la communauté internationale dans ce sens sont destinés à résoudre le problème sécuritaire haïtien qui transforme le pays en menace mondiale. Les propos du Représentant spécial du Secrétaire général en Haïti, Mariano Fernandez Amunátegui, sont très clairs à ce sujet :

[...] l'Organisation des Nations Unies en Haïti et ses partenaires internationaux ont continué à fournir un appui technique, logistique et financier pour faire avancer les processus clés de stabilisation, y compris, entre autres, le renforcement de la Police nationale d'Haïti, la préparation des prochaines élections et la réforme d'institutions cruciales de l'état de droit, notamment le système judiciaire et le système carcéral (MINUSTAH 2012, p. 3).

Le soutien du Canada à la réforme de la justice se reflète à travers sa contribution à la MINUSTAH. Dans un rapport de 2012, la MINUSTAH écrit, qu'en matière de justice, les efforts de la communauté internationale ont permis de former des policiers haïtiens sur les procédures d'intervention et d'enquête criminelle. A cela s'ajoutent la formation de 20 magistrats¹¹⁸, l'établissement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, la réhabilitation de 16 tribunaux et la poursuite de la mise en place de « mécanismes fonctionnels de contrôle » comme l'Inspection générale de la police, la Cour de cassation, l'Unité de lutte contre la corruption et l'Administration générale des douanes¹¹⁹ (AGD).

Il convient de préciser que le Canada joue un rôle particulier dans le soutien à l'AGD. En effet, le MAECI finançait déjà en 2008 6 projets relatifs à la sécurisation des frontières¹²⁰. L'engagement du Canada dans ce domaine se renforce en 2009, avec la signature d'un

¹¹⁸ Conformément au principe de coordination et d'harmonisation contenus dans la Déclaration de Paris, chaque bailleur de fonds agit dans un domaine particulier de la réforme de l'État haïtien. Ainsi, la France est chargée de la formation des « cadres administratifs et des magistrats » et de la professionnalisation de la police judiciaire : création d'un institut médico-légal, création d'un fichier central de police judiciaire et formations d'agents de surveillance financière. Tout comme le Canada, la France contribue également à la sécurisation des frontières haïtiennes. Elle donne des cours aux douaniers haïtiens. (*voir* Ambassade de France en Haïti).

¹¹⁹ La sécurisation des frontières haïtiennes est un point névralgique de la réforme de l'État haïtien. Ainsi, le MAECI affirme que la mauvaise gestion des frontières fait perdre à l'État entre 200 et 400 millions de dollars canadiens de recettes (MAECI, 2009). En plus de cela, l'absence de surveillance des frontières fait d'Haïti un endroit de transit des drogues et des armes. L'Organisation d'États américains estime, par ailleurs, que 30 000 enfants haïtiens traversent la frontière pour se prostituer en République Dominicaine.

¹²⁰ « Séminaire sur la traite des personnes, lutte contre la traite des personnes, renforcements des capacités dans la gestion des migrations, initiative en matière de droits de la personne et de stabilisation des frontières, rénovation du poste frontalier de Malpasse et construction d'une base côtière de la PNH dans le département du sud » (MAECI, 2009). En date de 2009, les projets « d'initiative en matière des droits de la personne et de stabilisation des frontières » et « construction d'une base côtière de la PNH dans le département du sud » étaient encore ouverts. Or, il ne nous a pas été possible de vérifier si tel était le cas encore en 2010.

protocole d'entente « d'amélioration de la gestion frontalière », entre le Président de l'Agence des services frontaliers du Canada (AFSC), Stephen Rigby, le Directeur de l'AGD Jean-Jacques Valentin et le Secrétaire général de l'Organisation mondiale des douanes, Kunio Mikuriya. Pour assurer l'efficacité du projet, l'ACDI a mobilisé des capitaux pour environ 18 millions de dollars canadiens.

Le Canada participe à l'aménagement des infrastructures physiques et à la modernisation de deux postes frontaliers : celui de Malpasse¹²¹ et de Belladère. Une aide technique est également fournie afin d'assurer la fonctionnalité des postes.

Notons également que l'ACDI s'est engagé, en outre, à financer un projet de « mobilisation des recettes » pour un montant de 10,7 millions de dollars entre 2008 et 2013. L'objectif de ce dernier est de favoriser « la gouvernance démocratique » à travers l'amélioration de la Gestion des finances publiques (GFP) et le développement du secteur privé. Jusqu'en mars 2012, ce projet avait permis

[...] à l'administration générale des douanes et la Direction générale des impôts de compléter leur planification stratégique pour la réforme administrative. Pour l'Administration des douanes, un système de gestion de l'information est utilisé dans les principaux bureaux à travers le pays [...] Pour l'administration fiscale, la formation donnée aux agents a amélioré leurs connaissances relatives à fournir de meilleurs services et des outils de communication tels que les centres d'information, des comptoirs et des brochures. (ACDI, 2013)¹²².

En termes de réforme du système carcéral, le Canada offre des formations au personnel des centres pénitentiaires haïtiens, contribue à la rénovation des prisons¹²³, fournit de l'équipement et déploie des agents du Service correctionnel du Canada (SCC). Entre 2010 et 2011, 17 employés du SCC ont été déployés, alors qu'entre 2011 et 2012, ce nombre s'est réduit à 7 (SCC, 2013).

¹²¹ Selon le MAECI, 57% des mouvements frontaliers entre la République Dominicaine et Haïti se font à travers le poste de Malpasse (MAECI, 2009).

¹²² Banque des projets de l'ACDI, n° de projet : A033349-001.

¹²³ Le MAECI constate les conditions inhumaines des prisons haïtiennes. Alors que la norme internationale suggère que chaque prisonnier doit bénéficier d'une cellule d'environ 2,5 m², en Haïti les prisonniers bénéficient d'une superficie d'environ 0,5 m². Le délabrement des prisons haïtiennes est empiré par le taux élevé d'incarcérations et la lenteur des procès.

Malgré le ralentissement de la réforme pénitentiaire provoqué par le séisme de janvier 2010¹²⁴, le Canada a fait preuve d'engagement. Ainsi, le 7 mai 2010, le Ministre des affaires étrangères et du Commerce international, Lawrence Canon, a annoncé que le gouvernement du Canada s'engageait à fournir 4,4 millions de dollars pour la construction de la prison des Croix-des-Bousquets. Le 13 octobre 2010, Canon et le Ministre de la Sécurité Publique, Vic Toews, ont signé un protocole qui prévoit 3,3 millions de dollars afin de porter le nombre maximum d'agents correctionnels en Haïti à 25. Finalement, le 29 octobre 2012, la prison des Croix-des-Bousquets a été inaugurée en présence de l'ambassadeur du Canada en Haïti, Henri Paul Normandin, du Président haïtien Michel Martelly et du Premier Ministre Laurent Lamothe¹²⁵ » (SCC, 2013).

Le Canada participe aussi à « l'amélioration de la gouvernance » en Haïti, à travers des projets de réforme de la gestion publique. Ces derniers viennent compléter les efforts du Canada pour la reconstruction d'un État haïtien « efficace », selon l'orientation que la communauté des bailleurs s'est engagée à poursuivre¹²⁶.

3.3 La réforme de la gestion publique

3.3.1 Projet d'appui technique en Haïti (PATH)

Comme nous l'avons mentionné au point 1.3.2, le Projet d'appui technique (PATH) s'inscrit dans la continuité du « Projet d'Appui et mise en œuvre du Cadre de coopération intérimaire »

¹²⁴ Sur les 17 prisons que compte Haïti, 8 ont été endommagés et environ 5 300 détenus se sont évadés.

¹²⁵ Cette prison a une capacité de 768 détenus répartis en 4 blocs carcéraux. Elle possède une cafétéria, une infirmerie, des parloirs et une salle multifonctionnelle pour la formation. La construction de cette prison aura finalement coûté 6 millions de dollars canadiens.

¹²⁶ Il est intéressant de noter que la communauté internationale accorde une importance considérable à la question du cadastre en Haïti. En raison de l'absence de registre cadastral en dans ce pays, l'OEA, en collaboration avec l'ACDI, s'est donné la mission d'impulser une réforme foncière : « [...] *cadastre and LRI [Land Rights Infrastructure] should be a basic countrywide grid for identifying parcels, recording property rights information and providing proof of ownership in order to empower Haitians, to generate transparent environments for national and foreign investors, to strengthen the rule of law and to improve democratic governance, among others* » (OEA, 2013). « Le cadastre et l'Infrastructure des droits fonciers (IDF) en Haïti doivent être la base nationale pour identifier les terres, registrer les informations sur les droits de propriété, fournir des preuves de propriété aux haïtiens, améliorer la transparence pour les investisseurs nationaux et internationaux, pour renforcer l'État de droit et améliorer la gouvernance, entre autres ». En effet, la protection des droits de propriété est un élément déterminant pour assurer l'implantation des capitaux privés. À cette fin, le Gouvernement du Québec, GéoQuébec et l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) apportent leur soutien technique en vue d'établir un environnement foncier favorable à l'établissement des investissements étrangers et nationaux. L'ACDI, quant à elle, fournit environ 5 millions de dollars canadiens au programme MuNet Cadastre de l'OEA conformément à sa politique d'amélioration de la « transparence » (voir ACDI, projet n° A030590-001). Encore, faut-il noter que le gouvernement d'Haïti a fait de la question foncière une priorité de la reconstruction et du développement d'Haïti [voir annexe 9]. Ainsi, il a procédé à l'élaboration d'un document phare de « modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers » qui s'intitule « Foncier Haïti ».

(AMOCCI). Le PATH est né de la volonté du Canada de contribuer « [...] à l'amélioration de la gouvernance de l'État haïtien afin qu'il puisse agir efficacement sur ses actions prioritaires¹²⁷ » telles qu'établies dans le DSNCRP de 2007 (PATH, 2013).

Le programme souligne l'importance de s'attaquer aux faiblesses de l'État, à la paralysie des administrations et au problème de coordination entre les administrations publiques haïtiennes. À cette fin, il apporte une assistance aux structures du gouvernement en offrant des formations, des conseils et des ateliers pour sensibiliser les cadres haïtiens à l'importance d'une bonne gestion :

[...] Les experts viennent en appui-conseil en évitant, sauf dans des cas exceptionnels, de se substituer aux ressources humaines des structures existantes. C'est ainsi que l'assistance technique est fournie, dans la mesure du possible, sous forme de transfert de connaissances auprès d'homologues haïtiens. Toutes les interventions, faites auprès des institutions et des organisations, sont en lien avec la vision poursuivie et les acquis réalisés par le Canada et auront ainsi une valeur ajoutée (PATH, 2013)

L'influence du Canada dans les affaires de gestion publique haïtienne est considérable si l'on prend en compte les parties concernées par ce projet. En effet, tout comme l'AMOCCI, les principaux bénéficiaires du PATH sont le Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) et le Ministère de l'Économie et des finances (MEF). D'autres Ministères jouissent de l'expertise du Canada comme les « ministères sectoriels », ainsi que les « organisation centrales haïtiennes »¹²⁸. En tant que coprésidente du projet d'appui technique, l'ACDI contribue pour un montant maximal de 13,7 millions de dollars à son fonctionnement¹²⁹ (voir ACDI, n° de projet A033889-001).

Notons, par ailleurs, que la stratégie d'intervention du PATH répond aux besoins d'efficacité — d'autant plus qu'il rappelle les principes directeurs de la Déclaration de Paris (voir Chap. IV partie I). Ainsi, la stratégie du projet d'appui technique se base sur : « la gestion axée sur les résultats (GAR), la participation des parties prenantes, la synergie avec les autres bailleurs

¹²⁷ Notons à ce sujet, que ces priorités concernent tout particulièrement le pilier des « Politiques et stratégies spécifiques et transversales » du DSNCRP, qui fixe comme objectif le renforcement des capacités de l'État haïtien : « la réforme et modernisation de l'État, la réforme managériale, la réforme de la déconcentration des services publics, la décentralisation territoriale, la modernisation du cadre physique des services publics et la modernisation technologique de l'administration publique » (DNCRP, 2007 ; PATH, 2013).

¹²⁸ La Primature, le Ministère à la condition féminine et aux droits des femmes (MCFDF), le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR), le Ministère du commerce et de l'industrie (MCI) et le Ministère de l'intérieur et les différentes unités de ces ministères.

¹²⁹ Selon l'ACDI, ce projet sera actif jusqu'en mars 2015 (ACDI, 2013).

de fonds et la recherche constante de la plus grande harmonisation possible, le principe de l'égalité entre les femmes et des hommes, et la responsabilité » (PATH, 2013).

Jusqu'en mars 2012, 74 conseillers ont offert leur expertise au gouvernement haïtien à travers des formations d'amélioration des compétences en « planification stratégique », en « gestion axée sur les résultats », en « gestion des projets gouvernementaux » et en « suivi et évaluation des projets »¹³⁰. Le PATH a, d'ailleurs, soutenu la reprise des activités des unités de recherche et des programmes des Ministères de la justice et de la sécurité publique, de l'agriculture, de la condition féminine, MPCE et, de l'intérieur et des collectivités territoriales, après le séisme de janvier 2010. Et, fait encore plus surprenant, l'ACDI souligne que le PATH aurait appuyé l'implantation des méthodes de gestion publique dans les programmes des cours de l'Université d'État d'Haïti (*voir* ACDI, n° de projet A033889-001).

Le Canada opère directement au niveau des institutions de l'État haïtien. Or, il faut souligner que, tout comme d'autres bailleurs de fonds (France, États-Unis¹³¹), elle participe à l'introduction des méthodes de gestion directement à travers la formation des cadres haïtiens.

3.3.2 Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti (PARGEP)

À l'égard du PATH, le PARGEP est un des projets canadiens visant à promouvoir des politiques de bonne gouvernance en Haïti. Il se propose de « [...] renforcer les capacités des hautes instances gouvernementales et à transmettre une expertise durable au sein de l'administration publique haïtienne » (PARGEP, 2013). Il s'agit d'un projet tripartite (Canada, Québec, Haïti) qui bénéficie du financement de l'ACDI (4,85 millions de dollars), de la province de Québec (1,5 millions de dollars) et des ressources humaines de l'École nationale d'administration publique de Montréal¹³² (ÉNAP) [*voir* annexe 10].

¹³⁰ Un cours en « gestion et budgétisation sur les résultats » a eu lieu le 27 et le 28 mars 2013 auquel ont participé les principaux ministères *partenaires* du projet. Ensuite, un atelier a été lancé le 5 mai 2013 dans le but de travailler sur « l'identification des besoins de partenaires du PATH ». (*voir* PATH, 2013).

¹³¹ La France fournit des formations aux futurs magistrats haïtiens, principalement à l'École nationale de la magistrature de Bordeaux (ENM) et à l'École de la magistrature de Port-au-Prince (ÉMA). Quant aux États-Unis, ils ont créé des organismes, qui dispensent, entre autres, des cours de gestion. Parmi ces institutions, nous pouvons mentionner : le Centre de promotion des investissements et des exportations (PROMINEX) et le Centre de gestion et de productivité (MPC) [Holly 2011, p. 92].

¹³² En mars 2012, son mandat a été prolongé par son Comité conjoint jusqu'en 2014 (PARGEP, 2013 ; ACDI, n° de projet A033068-001).

Par le truchement de l'ÉNAP, ce projet facilite le transfert des connaissances en matière de gestion publique aux cadres haïtiens. Il est expressément admis que l'objectif du PARGEP consiste à « [...] doter le pays d'une élite administrative » qui *s'approprie* la réforme de l'État haïtien selon les principes de la Déclaration de Paris¹³³.

À l'instar du PATH, ce projet reflète l'influence du Canada sur l'État haïtien. Ainsi, à travers le PARGEP, des experts canadiens fournissent un appui à la Primature, à la Présidence, au MPCE, à l'Office du management et des ressources humaines, au MEF, et soutiennent la création de l'École nationale d'administration et de politiques publiques (ÉNAPP). Le PARGEP contribue donc à améliorer la coordination de l'action gouvernementale de ces institutions, facilite le transfert des responsabilités entre le gouvernement central et les ministères, aide à moderniser les structures de l'État et promeut le transfert de *bonnes pratiques* à travers le jumelage des fonctionnaires québécois et haïtiens¹³⁴ (Brière, Jobert et Poulin, 2010).

Jusqu'en mars 2012, les autorités gouvernementales haïtiennes avaient été formées sur des techniques et outils de communication gouvernementale. Environ 20 fonctionnaires haïtiens du Ministère de la condition féminine et des Droits des femmes, du MPCE et du MEF ont bénéficié d'une formation sur « l'intégration de l'analyse en matière de l'égalité des sexes ». Également, 43 fonctionnaires ont reçu un financement pour la poursuite de leur maîtrise en administration publique, ce qui a permis

[...] au gouvernement haïtien d'avoir des employés qui connaissent des outils modernes dans la gestion publique. Le projet a renforcé les capacités en matière de surveillance budgétaire en offrant de la formation en vérification et contrôle budgétaire. Ces résultats ont contribué à renforcer la fonction publique dans les ministères haïtiens ciblés¹³⁵ (voir ACDI, n° de projet A033068-001).

Tout comme le Projet d'appui technique en Haïti, le PARGEP est l'un des visages de la contribution canadienne à la réforme de l'État en Haïti dans la période post-séisme. Ils

¹³³ Comme l'affirment Brière, Jobert et Poulin, ce projet s'inscrit donc dans le respect des principes de « coordination », de « renforcement des capacités » et « d'appropriation » établis dans la Déclaration de Paris. Il s'aligne sur les efforts internationaux des bailleurs de fonds en Haïti, s'inscrit dans une logique de soutien à long terme et favorise l'appropriation du développement par le gouvernement haïtien (Brière, Jobert et Poulin 2010, p. 658).

¹³⁴ Cela étant dit, « [...] PARGEP implies an important change in the habits, values, and mentalities of the Haitian state » (Brière, Jobert et Poulin 2010, p. 662). « Le PARGEP implique un changement important des habitudes, des valeurs et de la mentalité de l'État haïtien. » (Traduction par mes soins).

¹³⁵ Notons également que le Président Michel Martelly a participé le 13 mai 2011 à un atelier « d'introduction à la gouvernance publique haïtienne ».

complètent les efforts du Canada et de la communauté internationale en matière des réformes de la PNH et du système judiciaire et carcéral. Nous avons vu que l'orientation de l'aide canadienne ne change pas. Bien au contraire, le Canada renforce sa volonté de contribuer à la poursuite du remodelage de l'État haïtien.

Or, malgré les efforts des bailleurs de fonds pour, d'une part, sortir la population de l'état de pauvreté et, d'autre part, moderniser l'État, le bilan des 3 dernières années montre que les progrès en la matière ont été très faibles. Ainsi, le Ministre de la coopération internationale du Canada, Julian Fantino, annoncera, en novembre 2012, le gel des nouveaux projets « [...] en attendant de déterminer une approche plus "efficace" qui permettrait aux haïtiens de se "prendre en main" » (De Grandpré, 2013).

CHAPITRE IV : UNE REMISE EN QUESTION ?

Les efforts du Canada en Haïti se sont multipliés en 2010 au nom des engagements pris lors de la Conférence de New York du 31 mars 2010. La coordination qu'exigent, par ailleurs, la Déclaration de Paris et les différentes initiatives en matière d'efficacité, détermine la concentration de l'aide canadienne dans la réforme de la PNH, du système judiciaire et de la formation des hauts fonctionnaires haïtiens. À la date de 2012, le Canada démontre sa volonté de poursuivre dans cette direction.

Les résultats décevants de l'aide internationale, dont témoignent des rapports divers et la visite en Haïti du Ministre canadien de la coopération internationale en novembre 2012, seront, néanmoins, déterminants pour que l'ACDI décide d'interrompre le financement des projets dans ce pays. Et cela, en dépit des efforts récents du gouvernement haïtien quant à la mise en place d'un nouveau Cadre de coordination de l'aide externe (CAED).

Avant d'aborder plus en détail la décision du Canada de geler les fonds pour les projets en Haïti, essayons de faire une brève analyse de la situation haïtienne actuelle.

4.1 Un bilan décevant

Les efforts de la communauté internationale pour mettre Haïti sur les rails du développement s'avèrent vains. Le premier défi découle de la difficile situation humanitaire que connaît le pays 3 ans après le séisme. En effet, certains rapports pointent le fait qu'aujourd'hui 80% de la population vit encore en dessous du seuil de pauvreté et dans des conditions d'extrême précarité. À cela s'ajoute notamment la prédominance des camps des déplacés¹³⁶, les conditions d'hygiène à l'intérieur de ces camps, les expulsions forcées des populations installées dans des terrains privés et la violence envers les femmes et les filles (FIDH¹³⁷, 2012). L'ancien Expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Haïti, Michel Forst, faisait déjà, en juin 2012, un constat peu flatteur sur la situation haïtienne. Il y écrivait alors que :

[...] There are [in Haiti] significant health and other issues: a continued cholera outbreak and insufficient access to food, water, housing, medicine, and medical treatment for the general population. Poverty and increasing violent crime exacerbate the deplorable

¹³⁶ À titre d'exemple le plus grand camp de déplacés de Port-au-Prince, le Camp Corail est passé de 7 000 à 200 000 personnes entre 2010 et 2013 (Psenny, 2013).

¹³⁷ Fédération internationale des Droits de l'homme.

*conditions in Haiti. Gender-based violence is of particular concern, especially in tent camps. Like others, deportees face these conditions. Many confront additional barriers, such as language and cultural barriers, social stigma, and little or no family support in Haiti*¹³⁸
(Forst 2012, p. 4).

L'exclusion sociale, l'insécurité humaine et alimentaire s'accompagne d'une insécurité juridique, particulièrement reflétée dans les conditions dégradantes dans lesquelles les prisonniers vivent¹³⁹. Environ 70% de la population carcérale se trouve en détention préventive prolongée sans avoir bénéficié d'un procès ou d'une assistance juridique.

Depuis 2012, on assiste à une recrudescence des enlèvements et à une augmentation des meurtres par arme à feu dans les villes¹⁴⁰. L'implication des membres de la PNH dans des crimes et dans la violation des Droits de l'homme empire la situation. Le MAECI écrivait en 2012 que les accusations quant à la brutalité du personnel de la PNH ne cessaient pas de se multiplier. La participation de certains policiers à des crimes liés au trafic de stupéfiants, l'absence du personnel dans les postes locaux, le piètre état du matériel et la mauvaise préparation des dossiers envoyés à la cour aggravent la situation (MAECI, 2012). En effet, la lenteur du processus de réforme du système judiciaire est considérée comme la cause « [...] de l'impunité, de l'absence d'accessibilité à la justice et de la persistance de la corruption¹⁴¹ » (FIFH, 2013).

L'instabilité politique perdure, comme en témoigne les relations problématiques entre l'exécutif et le législatif. Il suffit de donner comme exemple la difficulté de Michel Martelly à

¹³⁸ « [...] Il y a [en Haïti] de sérieux problèmes comme l'apparition du choléra et l'accès insuffisant de la population en général à la nourriture, à l'eau potable, à l'hébergement, à la médecine et aux traitements médicaux. La pauvreté et l'augmentation des taux de criminalité exacerbent les conditions déplorables en Haïti. Les violences basées sur le genre sont particulièrement inquiétantes, surtout dans les camps de déplacés. Tout comme les haïtiens, les personnes déportées doivent faire face à ces conditions. Plusieurs d'entre elles se voient confrontés à d'autres obstacles comme les barrières culturelles et linguistiques, la stigmatisation sociale ou l'absence de soutien familial en Haïti ». (Traduction par mes soins).

¹³⁹ Selon la FIDH, 275 détenus seraient morts du fait de l'insalubrité et de la promiscuité dans les prisons (FIDH, 2013).

¹⁴⁰ Plusieurs rapports ont été émis par la MINUSTAH dans lesquels il est fait état des allégations de meurtres commis par des membres de la PNH. Parmi ces homicides, nous pouvons souligner les cas de Serge Démosthène, Frantz Duversau, Fritz Fernicien, Jeune Sterson, Louis Frantz ou celui d'André Markerson, — assassiné en garde à vue. À la date de 2013, aucune enquête n'avait éclairci les conditions dans lesquelles ces crimes avaient été commis, et cela, en dépit du fait que 79 policiers avaient été démis de leurs fonctions pour des fautes graves. (MINUSTAH, 2011). Encore, faut-il mentionner les abus commis par des soldats de la MINUSTAH. Quatre uruguayens avaient été, en effet, accusés d'avoir violé un jeune haïtien.

¹⁴¹ Michel Forst soulignait, d'ailleurs que « [...] les pratiques de nomination ou de révocation des magistrats à des fins partisans ou politiques, qui avaient été régulièrement dénoncées par les observateurs ou par la société civile se poursuivent malheureusement » (Forst, 2013).

nommer son Premier Ministre¹⁴². Par ailleurs, le gouvernement haïtien est accusé de vouloir s’immiscer dans les affaires du pouvoir judiciaire à travers la nomination directe par le Président, en août 2012, de 6 des 9 membres qui constituent le Conseil électoral permanent (CEP) [Forst, 2013].

En ce qui a trait à la situation économique, le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la Mission, Nigel Fisher, constate que la croissance économique reste très faible. Autant dire que le FMI avait prévu, début 2012, une croissance de 6% en Haïti, avant de revoir ses prévisions à environ 2,5%. Ce constat survient alors qu’Haïti s’est engagé à pratiquer des politiques d’ouverture aux affaires, suivant les exigences de la communauté internationale¹⁴³ (FIDH, 2013).

Le gouvernement Martelly s’est également empressé de lancer, en 2012, un nouveau Cadre de coordination de l’aide externe au développement (CAED) dans l’espoir de démontrer à la communauté internationale la volonté de l’État haïtien de reprendre la situation en main¹⁴⁴.

4.2 Le CAED : un mécanisme haïtien de coordination de l’aide ?

Dans un contexte où la faillite de l’aide internationale devient évidente, le gouvernement d’Haïti décide d’établir un Cadre de coordination de l’aide externe pour le développement (CAED). En effet, ce document est le fruit des efforts du Groupe de Travail sur la coordination de l’aide (GTCA) qui, en « consultation avec » le Groupe des 12 principaux bailleurs de fonds d’Haïti, a procédé à l’élaboration d’un cadre remplaçant la CIRH¹⁴⁵.

Ainsi, le CAED témoigne de la volonté du gouvernement d’ajuster l’aide au développement à la réalité nationale, en l’insérant dans les systèmes de gestion publique de l’État. Cette intégration passe par le renforcement des capacités du MPCE, qui joue, désormais, le rôle de

¹⁴² Après 5 mois de négociations avec le Parlement, Garry Conille a été élu en tant que Premier Ministre le 5 septembre 2011. Or, il a fini par démissionner 4 mois après la prise de ses fonctions en raison des tensions avec le Président autour des relations entre l’Exécutif et le Parlement. Aujourd’hui, c’est Laurent Lamothe qui exerce les fonctions de Premier Ministre. Ajoutons à cela, les accusations qui pèsent sur Martelly sur la possession de plusieurs nationalités alors que la constitution le lui interdit. (*International Crisis Group* 2013, p. 15).

¹⁴³ Ainsi, des nouveaux accords en matière d’investissements ont été passés, un nouveau parc industriel a été créé, des hôtels ont été ouverts, des routes ont été construites, etc (MINUSTAH, 2012).

¹⁴⁴ Selon les mots de Michel Martelly « [...] la pratique de ces dernières années nous a éloquentement montré, que les bonnes intentions, aussi généreuses qu’elles puissent être, génèrent de très minces résultats lorsqu’elles ne s’inscrivent pas dans une structure de pensée et d’action planifiées et dûment organisées » (Cadet, 2012).

¹⁴⁵ Le mandat de la CIRH a pris fin en novembre 2011. En effet, aucun mécanisme de coordination de l’aide ne l’avait remplacé.

coordonateur de l'aide externe. Ce Cadre veut alors accorder la responsabilité du développement au gouvernement haïtien à travers « [...] l'adhésion des partenaires techniques et financiers aux objectifs stratégiques de développement [...] [et] le renforcement des capacités institutionnelles de gestion du développement du pays » (CAED 2012, p. 7).

Le CAED est d'autant plus intéressant qu'il constate que l'allocation de l'aide extérieure provoque une dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur lorsqu'elle n'est pas en accord avec les « réalités et les potentiels » du pays. Le gouvernement d'Haïti insiste alors sur le besoin de briser « [...] progressivement sa dépendance par rapport à l'aide ». Paradoxalement, aux yeux de ce dernier, le seul moyen de réduire cette dépendance est de démontrer aux bailleurs de fonds sa capacité à *s'approprier* le développement, conformément aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les agendas sous-jacents¹⁴⁶. Aussi, faut-il, entre autres, relancer la croissance économique, combattre la corruption et promouvoir le rôle du secteur privé comme outil « d'innovation », de « création de revenus et d'emploi », et de « mobilisation de ressources intérieures et étrangères ». Des institutions et des politiques « efficaces » doivent, d'ailleurs, accompagner ce processus de relance économique (CAED 2012, p. 9). Et, fait notable, le gouvernement haïtien réitère le fait que, pour assurer une bonne gouvernance dans le pays, il est indispensable « [...] [d']avancer vers une « division du travail qui limite les coûts de transactions : nombre de bailleurs par secteur et de secteurs par bailleurs, passer d'approches projets à des approches programmes sectoriels, encourager les fonds communs et la coopération déléguée, etc » (CAED 2012, p. 11).

Bien que les bailleurs de fonds ne semblent plus être à la tête de la structure de coordination de l'aide, ils y restent très présents. La structure bureaucratique établie par le CAED se compose ainsi d'un mécanisme gouvernemental (comité de pilotage et d'arbitrage, comité de coordination intersectorielle, Secrétariat technique de coordination [STC]) et d'un mécanisme conjoint de coordination de l'aide externe (Comité de l'efficacité de l'aide [CEA], tables

¹⁴⁶ Le CAED tient compte des enseignements tirés lors du « 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide » tenu à Busan en décembre 2011. Cette conférence vise à renforcer « le partenariat » pour le développement et la réduction de la pauvreté, particulièrement dans les États fragiles : « [...] la pauvreté, les inégalités et la faim persistent. Éradiquer la pauvreté et s'attaquer aux phénomènes planétaires et régionaux qui ont des conséquences néfastes pour les citoyens des pays en développement sont des conditions centrales à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et à l'avènement d'une économie mondiale plus solide et plus résiliente » (Partenariat de Busan 2011, p. 2).

sectorielles thématiques). De cette structure, le CEA réunit le gouvernement haïtien et les représentants des partenaires techniques et financiers¹⁴⁷ :

[...] Au niveau international, le CEA a pour objectif principal de réunir les partenaires d'Haïti deux fois par an afin de mener un plaidoyer pour le respect des promesses faites, l'encouragement des investissements privés étrangers, et l'alignement des ressources externes avec les priorités stratégiques du Gouvernement de la République d'Haïti : le CEA émet des recommandations relatives aux orientations et aux politiques générales pour la coordination de toute l'assistance à Haïti en vue d'assurer l'allocation et l'utilisation adéquates et efficaces des ressources (CAED 2012, p. 20) [voir annexe 11].

Plus qu'un changement d'orientation, le CAED semble être le dernier élan du gouvernement haïtien pour s'assurer le soutien de la communauté internationale. En effet, cette dernière rend responsable les autorités haïtiennes de l'échec de l'aide dans la phase post-séisme. L'exemple le plus révélateur reste celui du Ministre de la coopération internationale du Canada, Julian Fantino, qui annoncera en novembre 2012 le gel des fonds destinés aux nouveaux projets en Haïti en raison de l'absence des résultats concrets.

4.3 La responsabilisation de l'État haïtien

Il aura fallu une visite en Haïti du Ministre de la coopération internationale canadien, Julian Fantino, pour que la coopération canadienne à ce pays connaisse une tournure inattendue. En effet, le Ministre n'a pas caché son malaise face à la situation haïtienne. Aussi, annoncera-t-il le gel des projets financés par l'ACDI en invoquant le mauvais état dans lequel le pays se trouve¹⁴⁸. Les propos de Fantino seront, par ailleurs, confirmés à travers un communiqué de l'ACDI daté du 8 janvier 2013 :

[...] Notre gouvernement a la responsabilité de maximiser la valeur des dollars des contribuables canadiens. C'est pourquoi le Canada revoit sa stratégie d'engagement à long terme en Haïti, comme il le fait pour tous ses programmes (ACDI, 2013) [voir annexe 12].

¹⁴⁷ Il n'en demeure pas moins que le CAED souligne clairement que « [...] le CEA n'est pas un organe de prise de décision ». Ainsi, ce Comité est chargé de fournir des recommandations qui seront évaluées et adoptées « sur la base d'un consensus » (CAED 2012, p. 19).

¹⁴⁸ Le Ministre Fantino aura, en effet, un discours très sévère envers Haïti. Ainsi, affirmera-t-il que « [...] le fait est qu'Haïti est toujours en mauvais état. Et, on va à côté, en République Dominicaine, et les choses vont beaucoup mieux. Allons-nous continuer à faire la même chose de la même manière en Haïti ? Je ne pense pas ! Parce que nous n'obtenons pas le progrès auquel les Canadiens sont en droit de s'attendre » et d'ajouter que « [...] prenez la situation des déchets, par exemple. Le taux de chômage est très élevé en Haïti. Il y a des centaines de milliers d'hommes et de femmes très capables qui pourraient s'impliquer et nettoyer. Il y a des déchets partout ! » (De Grandpré, 2013).

La remise en question de l'aide fournie par le Canada ces dernières années, témoigne alors de l'inquiétude du gouvernement du Canada quant à la lenteur du développement en Haïti¹⁴⁹. Ainsi, l'ACDI souligne que, malgré des bons résultats obtenus dans des projets spécifiques, les progrès en général pour la reconstruction d'Haïti restent décevants.

Notons, par ailleurs, qu'une attention particulière est portée sur les institutions gouvernementales haïtiennes. Aussi, l'ACDI n'hésitera-t-elle pas à affirmer que « [...] le gouvernement haïtien doit faire preuve d'un *leadership*, d'une *responsabilisation* et d'une *transparence* accrues, afin de jouer un plus grand rôle dans le développement de son pays » (ACDI, 2013).

Y a-t-il donc une remise en question de l'orientation de l'aide canadienne en Haïti ? Les efforts des dirigeants haïtiens d'établir un nouveau cadre de coordination de l'aide n'auront pas convaincu le Canada dans leurs intentions de prendre en main le développement du pays. Encore, n'est-il pas exagéré d'affirmer que, à travers le gel temporaire des fonds canadiens, le gouvernement du Canada responsabilise l'État haïtien de la situation alarmante qui pèse sur le pays. Aussi, cherche-t-il à exercer une pression sur le gouvernement pour qu'il s'engage davantage dans *l'appropriation* des stratégies de développement. Il n'y a donc pas une remise en cause des politiques d'efficacité de l'aide. Les événements récents semblent plutôt démontrer que, en dépit de la décision du Canada, le temps où Haïti déterminera lui-même une orientation propre de son développement est lointain. Le pays s'enlise de plus en plus dans une dépendance vis-à-vis l'extérieur, qui, finalement, ne fait qu'accentuer l'état de crise dans lequel il se trouve.

Conclusion

Haïti est l'objet de l'aide extérieure depuis fort longtemps. En raison de la faiblesse de son développement, le gouvernement Duvalier a été le bénéficiaire d'une multitude de prêts de la part de la communauté internationale. L'étendue de la corruption, qui est d'ailleurs alimentée par ce transfert de fonds, met l'État haïtien dans la mire de l'action internationale dès les

¹⁴⁹ Des voix se sont levées au niveau national contre l'annonce du gel des projets. Parmi quelques exemples, citons celui du Barreau du Québec qui aurait envoyé une lettre au Ministre Fantino soulignant qu'une « [...] étude financée par le Nations unies révèle que malgré des résultats mitigés dans certains domaines, on peut observer des progrès dans le secteurs de l'éducation, de la nutrition, de la santé et de l'assainissement » (Barreau du Québec, 2013). À cela s'ajoutent les voix du Nouveau parti démocratique (NDP) qui estime que le gouvernement fédéral « [...] fait fausse route dans le dossier d'Haïti » (Radio Canada, 2013). Ou encore, le communiqué de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) qui déclare que « [...] cette décision risque d'affecter grandement la société civile haïtienne, et par conséquent, le peuple d'Haïti, dans son développement et dans la reconstruction du pays » (AQOCI, 2013).

années 90. La stratégie qui se dessine appelle alors à une plus grande coordination des efforts en vue de tenter de résoudre le problème de la faiblesse de l'appareil de l'État.

Le Canada ne reste pas en retrait du mouvement de l'aide internationale. Les différents énoncés de politique internationale (ÉPI) confirment bien la volonté des autorités canadiennes d'orienter l'aide vers un effort commun de reconstruction d'un État plus responsable et performant. Sa contribution aux différentes OMP des Nations unies témoigne également de son engagement à promouvoir des politiques efficaces de gestion dans la logique de stabilisation de la situation haïtienne.

Qu'il soit entendu, toutefois, que la construction de l'État efficace haïtien ne se fait pas sans la connivence des dirigeants du pays. En effet, la reconnaissance, par ces derniers, de la faiblesse des institutions haïtiennes est un élément crucial de la transformation de l'État. Cela explique alors, l'adoption des différentes stratégies de développement, de réduction de la pauvreté (CCI, DSNCRP), et même, l'établissement du programme de « refondation » de l'État à la suite du séisme (PARDN). De plus, la consécration du pouvoir dans les mains d'une structure essentiellement étrangère (CIRH) confirme bien nos propos.

L'aide canadienne est alors une partie essentielle de cette stratégie d'efficacité. La participation indéniable du Canada aux réformes de la PNH, au système judiciaire et carcérale et à la formation de dirigeants haïtiens, entre autres, est un apport considérable au remodelage de l'État. L'implantation des méthodes de gestion occidentales est un objectif avoué de la stratégie canadienne, et, rappelons-le, un pré requis à l'établissement d'un climat propice à l'implantation effective du capital privé étranger et national.

Toutefois, les derniers événements ne doivent pas induire en erreur. La décision d'interrompre le financement des projets est temporaire et n'offre pas une perspective de changement d'orientation de l'aide internationale et canadienne en Haïti. Nous l'avons vu, tant les dirigeants haïtiens que les responsables canadiens voient à un alignement plus soutenu sur les principes de la Déclaration de Paris. La mise en sourdine de l'aide devrait alors permettre au Canada de développer une approche d'intervention plus *efficace* qui facilite *l'appropriation* du développement par l'État haïtien.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Il ressort de notre analyse que l'aide canadienne à Haïti s'inscrit dans un projet de l'ensemble des bailleurs de fonds de transformer l'appareil d'État haïtien au nom de l'efficacité de l'aide. Dans la période post-séisme, le Canada a démontré sa volonté de poursuivre cette orientation particulière en concentrant ses efforts dans les réformes de la police nationale haïtienne, du système judiciaire et carcéral, et de la gestion publique. La contribution canadienne à la construction d'un État efficace constitue même le reflet du paradigme orientant l'aide internationale.

Encore, ne faudrait-il pas perdre de vue que l'aide au développement est indissociable du mouvement de l'économie mondiale. Les débuts de la coopération internationale le confirment bien. Le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe et du Japon et l'établissement de « l'ère du développement » s'inscrivent dans un projet de développement de l'économie mondiale. Les pays occidentaux s'évertueront alors à faire la promotion de la croissance économique par l'industrialisation des pays du tiers-monde, conformément aux théories économiques prédominantes. L'Occident y voit, en effet, une opportunité pour établir des conditions propices à l'investissement international comme un moyen de soutenir l'accumulation du capital.

Le passage éphémère à une phase d'appui au développement agricole et aux besoins essentiels ne doit pourtant pas induire en erreur. Certes, l'attention portée à l'agriculture et au soulagement des besoins des populations reflète la distribution inégalitaire des ressources et la concentration de celles-ci entre les mains d'une minorité de la population. Ce qui ne peut que favoriser, d'ailleurs, l'éclosion des mouvements de contestation et de nouvelles théories (théorie structuraliste) qui proposent des sorties au sous-développement, parfois, sur la base d'une restructuration de l'économie mondiale en faveur des pays pauvres (NOEI). Toujours est-il que le renforcement de la logique d'accumulation de capital n'est pas compatible avec une telle transformation de l'ordre économique mondial. Ces mouvements n'aboutiront pas.

Le domaine du développement est indiscutablement tributaire de la dynamique économique mondiale. La réponse apportée à la Crise de la dette des années 80, sur fond d'application des politiques d'ajustement structurel est un signe évident de ce rapport. Les PAS auront démontré l'intention ostensible des pays occidentaux d'insérer les pays pauvres dans l'économie mondiale. La promotion, d'une part, de la privatisation en masse des entreprises publiques, et d'autre part, du désengagement de l'État dans la production de richesse en

fournit la preuve. Cela étant dit, la mondialisation exige une stratégie qui assure des débouchés aux capitaux étrangers. Face à une telle contrainte, on ne peut plus s'étonner que l'aide au développement soit utilisée comme outil de promotion, voire de contrainte à l'application des politiques d'ajustement structurel, et plus tard, des politiques de bonne gouvernance.

Aussi, l'émergence de la question de l'État dans les préoccupations de la communauté internationale ne doit pas nous surprendre. L'application incomplète des PAS par les PED est déterminante pour qu'une attention particulière soit portée sur leur administration publique. Les appels pour une transparence accrue, une meilleure gestion des ressources et une consolidation du rôle des nouveaux acteurs (secteur privé et OSC) viennent compléter, voire prolonger, les efforts en faveur d'une transformation de l'espace des PED en terrain d'élection des investissements privés. L'expérience inachevée des PAS aura démontré qu'il est nécessaire de maîtriser l'appareil d'État et d'en aménager son cadre législatif et réglementaire pour arriver à cette fin. Mieux encore, l'aide au développement doit agir dans ce sens particulier.

Notons que la « bonne gouvernance » aura survécu au temps en devenant la condition *sine qua non* du développement. L'application des règles de « bonne gestion » sera d'autant plus encouragée par les Objectifs du millénaire pour le développement et l'agenda de réduction de la pauvreté. Les nouvelles stratégies de développement seront alors justifiées par l'effort commun de « lutte contre la pauvreté ».

Dans le but de résoudre le problème de l'inefficacité de l'aide, les initiatives de Monterrey, Rome et Marrakech produisent, tour à tour, les principes-clés qui encadreront les interventions de la communauté des bailleurs dans les PED. Le paroxysme de la quête d'efficacité est, néanmoins, atteint avec le rassemblement dans la Déclaration de Paris des principes « d'appropriation », « d'alignement », « d'harmonisation », de « gestion axée sur les résultats » et de « responsabilité mutuelle ». Cela se traduit par de nouvelles conditionnalités pour les PED, des contraintes pour imposer la vision d'un développement basé sur l'intégration des économies nationales dans l'économie mondiale. On ne saurait nier que l'objectif principal des bailleurs de fonds n'est pas le développement des pays pauvres, ou bien, la réduction de la pauvreté. Leurs intentions vont au-delà d'un quelconque *devoir moral* ou d'une *volonté altruiste*. Ils cherchent avant tout à multiplier les opportunités favorables à l'accumulation du capital.

L'aide canadienne s'inscrit, de toute évidence, dans ce mouvement. Les énoncés de politique internationale sont éloquents à ce sujet. Il y est clairement établi que le Canada s'engage à promouvoir l'application de la bonne gouvernance à travers un soutien accru au renforcement de l'appareil d'État des pays récipiendaires et à l'établissement d'un environnement macroéconomique favorable. L'articulation de l'aide canadienne aux stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et sa concentration géographique et sectorielle confirment son adhésion à la question de l'efficacité.

L'aide fournie par le Canada à Haïti se concentre alors sur le remodelage de l'État haïtien, conformément aux exigences en matière d'intervention dans les États fragiles. Puisque l'objectif de l'intervention en Haïti est de mettre en place un État performant et efficace, l'expertise du Canada est, de nos jours, mise au service du renforcement de la police, du système judiciaire et carcéral, et de la formation des hauts fonctionnaires du pays.

Notons, par ailleurs, que le séisme de janvier 2010 n'aura pas produit un changement dans la stratégie des « partenaires internationaux » en Haïti. Au contraire, cette catastrophe est perçue par la communauté des bailleurs comme une opportunité pour approfondir la transformation de l'État tel qu'elle a été entreprise dès les années 90. L'absence d'État, dans les jours suivant le séisme, légitime d'autant plus cette démarche, puisque c'est l'étranger qui aura l'emprise sur le débat de la reconstruction. Cette mainmise se matérialise à travers l'adoption d'un cadre de « refondation » de l'État (PARDN) et de l'attribution du pouvoir étatique à une structure composée essentiellement des principaux bailleurs de fonds (CIRH). À ce rouage complexe de l'aide internationale en Haïti, s'ajoute la MINUSTAH, organisme ayant comme mission d'assurer la sécurité et la stabilité du pays.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer le degré de coordination des acteurs de la coopération internationale en Haïti. Chaque pays donneur a une mission particulière dans la transformation de l'État haïtien. Dans cette répartition des tâches, le Canada déploie des policiers, des agents des services frontaliers et des formateurs en gestion et administration publique, en plus d'offrir un soutien financier considérable en vue de doter Haïti d'un appareil d'État « efficace ».

C'est dire combien il est important de rappeler que l'interruption temporaire de l'aide canadienne à Haïti ne constitue en rien une remise en question de la stratégie d'efficacité à laquelle le Canada adhère ; et cela, en dépit des résultats peu probants de l'action internationale. En toute hypothèse, il n'est pas faux de penser que la décision du Ministre Fantino vise à exercer une pression sur le gouvernement haïtien pour que ce dernier fasse

davantage preuve d'engagement *vis-à-vis* de la stratégie de développement que l'on tente de lui imposer de l'extérieur depuis, déjà, plusieurs décennies.

Aussi, nous ne pouvons éviter de nous poser la question sur des possibilités d'un changement de perspective de la réalité haïtienne. En effet, notre réponse ne saurait tenir compte des vrais acteurs à qui incombe de décider sur le destin du pays. Or, la rupture de cette dépendance inlassable à l'égard de l'étranger constitue, sans doute, un premier pas vers un futur plus prospère. L'aide au développement telle qu'elle est ne peut fournir une réponse adéquate à une sortie de crise en Haïti, puisque le langage du développement n'est qu'un moyen pour préserver les rapports de domination économique et sociale.

La construction d'un État soucieux de sa population reste un élément essentiel pour une Haïti prospère. Encore, faudrait-il que le mur qui sépare l'État et les citoyens soit brisé ; que le peuple haïtien se sente en droit de demander à cet État de lui fournir des services sociaux vitaux ; et que ce dernier remplisse cette fonction tout en œuvrant dans le sens de « l'intérêt collectif ». L'exercice du pouvoir souverain exige que l'État soit capable de promouvoir le bien commun. Voilà qui permettrait d'envisager, à moyen et long terme, la rupture avec le joug de l'aide internationale.

ANNEXES

CONSENSUS DE MONTERREY :

Extrait concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide (paragraphe 43)

_ Les pays bénéficiaires et les pays donateurs, tout comme les institutions internationales, doivent s'efforcer de rendre l'APD plus efficace. Les institutions multilatérales et bilatérales spécialisées dans le financement et le développement doivent notamment intensifier leurs efforts pour :

_ Harmoniser leurs procédures opérationnelles par rapport à la norme la plus élevée afin de réduire les coûts des transactions et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD, en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire ;

_ Appuyer et encourager les initiatives récentes comme l'abandon de l'aide liée, notamment la mise en œuvre de la recommandation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques concernant le déliement de l'aide fournie aux pays les moins avancés, que l'OCDE a approuvée en mai 2001. Des efforts supplémentaires doivent être consacrés à la question des restrictions contraignantes ;

_ Améliorer la capacité d'absorption et la gestion financière des pays bénéficiaires afin de promouvoir l'utilisation des instruments les plus adaptés répondant aux besoins des pays en développement et à la nécessité d'une prévisibilité des ressources, notamment des mécanismes de soutien budgétaire, s'il y a lieu, le tout dans le cadre de consultations ;

_ Utiliser les cadres de développement qui sont contrôlés et gérés par les pays en développement et qui comportent des stratégies de réduction de la pauvreté, y compris les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté, pour une prestation d'aide sur demande;

_ Accroître la contribution des pays bénéficiaires à la conception de programmes d'assistance technique, y compris la passation de marchés, renforcer leur contrôle sur ces programmes et augmenter l'utilisation effective des ressources locales d'assistance technique ;

_ Promouvoir l'utilisation de l'APD pour stimuler d'autres modes de financement pour le développement comme l'investissement étranger, les échanges commerciaux et les ressources nationales ;

_ Renforcer la coopération triangulaire, comprenant les pays en transition, et la coopération Sud-Sud, comme moyens d'exécution ;

_ Améliorer la focalisation de l'APD sur les démunis, la coordination de l'aide et la mesure des résultats.

Nous invitons les donateurs à faire le nécessaire pour appliquer ces mesures favorables à tous les pays en développement, notamment dans le contexte immédiat de la stratégie globale formulée dans le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et d'initiatives similaires dans d'autres régions, et au profit des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement et des pays en développement sans littoral. Nous nous félicitons des débats consacrés aux propositions de libéraliser le financement du développement, y compris en ayant davantage recours à des dons.

Source : OCDE, *Harmonisation, alignement et résultats : Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide*, 2005.

DÉCLARATION DE ROME SUR L'HARMONISATION

1. Nous, responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement, représentants du Fonds monétaire international (FMI), des autres institutions financières multilatérales, et des pays partenaires réunis à Rome, en Italie, du 24 au 25 février 2003, réaffirmons notre volonté d'éradiquer la pauvreté, de réaliser une croissance économique soutenue, et de promouvoir le développement durable au moment où nous évoluons vers un système économique mondial intégrateur et équitable. Nos délibérations s'inscrivent dans le contexte d'un important effort international dont le but est d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, et de contribuer de cette façon à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Ces objectifs soutiennent directement l'accord général obtenu par la communauté internationale du développement sur cette question, telle qu'elle ressort du Consensus de Monterrey (Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, mars 2002, paragraphe 43). Nous exprimons notre gratitude aux gouvernements de la Jamaïque, du Vietnam et de l'Éthiopie ainsi qu'aux bailleurs de fonds bilatéraux et aux institutions internationales qui, en préparation du Forum de Rome, ont parrainé et coordonné les séminaires régionaux tenus à Kingston, Hanoi et Addis Abeba en janvier 2003. Les principes, enseignements et messages clés dont la synthèse figure dans les rapports issus de ces séminaires sont d'un apport considérable au Forum.

Améliorer l'efficacité du développement

2. La communauté internationale que nous représentons s'inquiète des éléments qui indiquent de plus en plus qu'au fil du temps, la totalité et la vaste gamme de conditionnalités et procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transactions non productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités. De même, nous sommes conscients que les pays partenaires sont préoccupés par le fait que les pratiques des bailleurs de fonds ne s'intègrent pas toujours bien dans leurs priorités et systèmes nationaux de développement, notamment leurs cycles de planification du budget, des programmes et des projets, et leurs systèmes de gestion financière et des dépenses publiques. Nous sommes d'avis que ces questions exigent de notre part une action urgente, coordonnée et soutenue afin d'améliorer notre efficacité sur le terrain.

3. Nous accordons une grande importance au rôle accru de chefs de fil que se doivent de jouer les pays partenaires dans la coordination de l'aide au développement et à la contribution qu'il nous revient d'apporter au renforcement des capacités de ces pays pour les aider à assumer ce rôle. Pour leur part, les pays partenaires entreprendront des réformes de nature à permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer progressivement sur les systèmes nationaux, en adoptant des principes ou des critères internationaux et en mettant les bonnes pratiques en application. Le principal élément directeur de ce travail est une approche-pays qui privilégie la prise en charge par les instances nationales et le rôle de chef de fil du gouvernement, intègre la dimension du renforcement des capacités, reconnaît diverses modalités d'aide (projets, approches sectorielles et appui au budget ou à la

balance des paiements), et mobilise la société civile, y compris le secteur privé.

Principes ou critères régissant les bonnes pratiques

4. Nous sommes conscients que nos origines historiques, nos mandats institutionnels, nos instances de direction comme les conditions qui régissent nos systèmes d'autorisation sont différents. Néanmoins, dans bien des cas, nous pouvons simplifier et harmoniser nos conditionnalités et réduire les coûts qui y sont associés tout en améliorant la surveillance fiduciaire, la responsabilité à l'égard du public et les efforts visant à obtenir des résultats de développement concrets. Nous nous associons au travail accompli par les groupes techniques du Groupe de travail du CAD/OCDE et par les banques multilatérales de développement, et nous nous réjouissons d'avance de l'achèvement, l'année prochaine, du travail d'harmonisation en cours au niveau des Nations Unies et dont la coordination est assurée par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDGO). Nous sommes disposés à suivre les bonnes pratiques actuelles tout en continuant d'en identifier et d'en diffuser de nouvelles.

Perspectives

5. Nous convenons que tant pour les bailleurs de fonds que pour les pays partenaires, les progrès obtenus sur le terrain à travers les programmes et les projets constitueront une mesure concrète et non négligeable du succès de nos efforts. Nous sommes conscients que de tels progrès peuvent être facilités par des efforts d'harmonisation aux niveaux international et régional. Nous appuyant sur le travail du CAD-OCDE, des groupes de travail des banques multilatérales de développement et sur l'expérience des pays, notamment les initiatives prises récemment par les pays, nous sommes déterminés à exécuter les activités suivantes pour renforcer l'harmonisation :

- Veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres initiatives comparables, et que les efforts d'harmonisation soient adaptés au contexte des pays.
- Examiner et identifier les voies et moyens de modifier, comme de besoin, les politiques, les procédures et les pratiques de nos institutions et pays pris individuellement, pour faciliter l'harmonisation. En outre, nous ferons en sorte de réduire les missions, les examens et les rapports des bailleurs de fonds, nous allégerons les conditionnalités, nous simplifierons et harmoniserons les documents.
- Mettre en application de façon progressive et en nous appuyant aussi bien sur les expériences menées jusqu'ici que sur les messages issus des séminaires régionaux, les principes ou critères de bonnes pratiques inhérents à la mise en place et à la gestion de l'aide au développement, en tenant compte des contextes spécifiques des pays. Nous diffuserons les bonnes pratiques (le résumé s'y rapportant figure à l'annexe A) auprès de nos services, au siège de nos institutions, au sein des bureaux-pays ainsi qu'auprès d'autres partenaires de développement intervenant dans les pays.
- Intensifier les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour travailler, au niveau national, à travers la coopération déléguée, et accroître la marge de manoeuvre du personnel en poste dans les pays pour lui permettre de gérer de façon plus efficace

et plus efficiente les programmes et les projets exécutés.

- Développer, à tous les niveaux de nos organisations, des incitations de nature à susciter la reconnaissance par nos services des avantages que comporte l'harmonisation pour une efficacité accrue de l'aide.

- Fournir un appui aux analyses au niveau national de façon à renforcer la capacité des gouvernements à assumer un rôle de chef de fil plus grand et la responsabilité des résultats de développement. Plus particulièrement, nous travaillerons de concert avec les gouvernements partenaires pour mettre sur pied des partenariats plus solides ; en outre, nous collaborerons à améliorer la pertinence du point de vue des orientations, ainsi que la qualité, la fourniture et l'efficacité des analyses au niveau national.

- Élargir ou démarginaliser les actions dans lesquelles le pays joue un rôle de direction (qu'il s'agisse d'efforts déjà engagés dans des secteurs précis, des domaines thématiques ou de projets individuels) pour rationaliser les procédures et les pratiques des bailleurs de fonds, notamment le renforcement de la coopération technique axée sur la demande. À ce jour, les pays concernés sont : l'Éthiopie, la Jamaïque, le Vietnam, le Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge, le Honduras, le Kenya, la République kirghize, le Maroc, le Niger, le Nicaragua, les îles du Pacifique, les Philippines, le Sénégal, et la Zambie.

- Continuer de fournir une aide budgétaire, sectorielle ou un appui à la balance des paiements lorsque cela se justifie du point de vue du mandat du bailleurs de fonds, et lorsque des politiques appropriées et des modalités fiduciaires existent. Les critères ou principes qui régissent les bonnes pratiques – notamment l'alignement sur les cycles budgétaires des pays et les examens de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté — doivent être utilisés pour fournir cette aide.

- Promouvoir l'harmonisation des approches au niveau des programmes à caractère mondial et régional.

6. Nous souhaitons indiquer officiellement que l'augmentation du niveau de partage d'informations et l'amélioration du niveau de compréhension de nos points communs et de nos différences au cours de la préparation ou de la révision de nos politiques, procédures et pratiques opérationnelles respectives constituent des résultats positifs qui découlent de la collaboration instaurée entre nous sur l'harmonisation. À l'avenir, nous approfondirons cette collaboration et nous rechercherons les voies et moyens de nous assurer que les politiques, nouvelles ou révisées, soient harmonisées de façon adéquate ou se prêtent à l'harmonisation avec celles des pays partenaires et des institutions bailleurs de fonds.

7. Nous sommes conscients du travail accompli au niveau mondial pour suivre et évaluer la contribution des bailleurs de fonds à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire. Nous suivrons et, si nécessaire, nous affinerons les principaux indicateurs de progrès relatifs à l'harmonisation comme ceux décrits dans les documents du CAD-OCDE sur les bonnes pratiques.

8. Nous sommes conscients de la contribution des outils modernes au service de l'informatique et des télécommunications pour promouvoir et faciliter l'harmonisation. Des exemples existent déjà à travers l'utilisation des équipements de conférence audio et vidéo dans le travail effectué par les services sur

l'harmonisation, le Portail du développement, le site web consacré aux analyses effectuées au niveau national et dans les travaux antérieurs sur l'administration, la passation des marchés et la gestion financière par voie électronique. Nous sommes résolus à intensifier nos efforts pour tirer parti de ces technologies.

Prochaines étapes

9. Les pays partenaires sont invités à élaborer, en concertation avec la communauté des bailleurs de fonds, des plans d'action nationaux pour l'harmonisation assortis de propositions claires et mesurables pour harmoniser les efforts d'aide au développement en utilisant comme points de référence les propositions du Groupe de travail du CAD-OCDE et des groupes techniques des banques multilatérales de développement. Pour leur part, les organismes bilatéraux et multilatéraux entreprendront des actions visant à soutenir le travail d'harmonisation au niveau des pays. Dans le cadre de leurs procédures d'auto-évaluation, ces organismes et les pays partenaires procéderont à l'évaluation des progrès réalisés dans l'application des bonnes pratiques ; ils rendront compte de ces progrès ainsi que de l'impact des bonnes pratiques. Dans la mesure du possible, nous utiliserons les mécanismes actuels pour élaborer ces plans d'action et rendre compte des progrès accomplis. Ces plans seront mis à la disposition du public.

10. Nous entendons utiliser et renforcer, notamment à travers la participation des pays partenaires, les mécanismes qui existent déjà pour maintenir l'effet d'entraînement dans la mise en application des accords obtenus sur l'harmonisation. À cet égard et dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, nous nous félicitons des initiatives régionales telles que le travail accompli par la Commission économique pour l'Afrique en vue d'un examen annuel conjoint de l'efficacité de l'aide dans un environnement de responsabilité mutuelle qui prendra également en compte les questions d'harmonisation.

11. À la lumière de nos travaux des deux derniers jours, nous projetons de tenir des réunions bilans début 2005 à la suite de l'examen déjà prévu en 2004 au niveau du CAD-OCDE. Ces actions de suivi permettront d'évaluer et de consolider les progrès accomplis dans l'élan imprimé aux changements fondamentaux qui renforcent l'acheminement de l'aide ; elles aideront également à passer en revue la mise en oeuvre du Consensus de Monterrey, dont le calendrier et les modalités devraient être définis au plus tard en 2005.

ANNEXE A: CRITÈRES OU PRINCIPES DE BONNES PRATIQUES POUR L'HARMONISATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

12. Nous nous félicitons de la collaboration qui existe entre le CAD-OCDE et les banques multilatérales de développement (BMD) dans le travail entrepris sur la gestion des finances publiques. Nous notons le consensus qui s'est fait autour de l'idée qu'une bonne gestion des finances publiques doit couvrir la préparation du budget, le contrôle et l'audit internes, la passation des marchés, les décaissements, les modalités de suivi et d'établissement de rapports, et l'audit externe ; elle doit aussi promouvoir la discipline financière globale ainsi que la bonne affectation des ressources aux besoins prioritaires. Cette collaboration illustre bien l'importance que nous accordons à la transparence et à la responsabilité de ceux qui fournissent l'aide au développement et de ceux qui en sont les bénéficiaires visés.

13. Nous notons que l'accent est mis sur la bonne pratique qui consiste à travailler en étroite collaboration avec les pouvoirs publics sur l'examen des finances publiques ainsi que sur la nécessité d'intégrer cet examen dans les stratégies de réduction de la pauvreté des pays et dans les programmes d'aide des bailleurs de fonds, de même que sur les cycles de décision des gouvernements et des pays. Nous pensons que les examens financiers doivent tenir compte des conditions initiales des pays ; des normes, des codes et des approches en vigueur à l'échelon international ; et des conditions nécessaires au renforcement des capacités pour être en mesure de respecter ces normes et codes. Le CAD-OCDE et les banques multilatérales de développement ont demandé à la Fédération internationale des comptables (International Federation of Accountants) d'engager une consultation élargie avec les bailleurs de fonds et les pays en développement afin de préparer des normes comptables de l'aide au développement d'ici 2004. Nous nous réjouissons d'avance des résultats de cet effort.

14. Nous sommes conscients qu'il existe de grandes possibilités de simplifier et d'harmoniser les méthodes d'établissement de rapports financiers et d'audit, concernant notamment la forme et le fonds des rapports financiers, la période couverte par le rapport financier, les normes de vérification, les qualifications des auditeurs, la qualité et le choix des cabinets d'audit, les contrats passés avec ces cabinets, les termes de référence des auditeurs, la date de soumission des rapports, la lettre de recommandations à la direction, et le suivi des résultats d'audit.

15. Nous observons que les efforts du groupe de travail des BMD sur la passation des marchés ont déjà permis de s'entendre sur un ensemble de documents cadres pour les appels d'offres internationaux, et que les travaux sont très avancés pour d'autres documents. S'agissant des exercices pilotes d'harmonisation menés dans trois pays, nous accueillons favorablement le projet d'approches communes de passation des marchés, d'exécution et de suivi des programmes et des projets sectoriels bénéficiant de cofinancement. Nous nous félicitons de ce que les bailleurs de fonds et les gouvernements concernés s'emploient à élaborer des dossiers types d'appel d'offres pour les appels d'offres nationaux et définissent au cas par cas des seuils communs pour les appels à la concurrence locale. Nous appuyons fermement les efforts visant à renforcer les capacités des pays partenaires en matière de passation des marchés.

16. Nous notons également qu'un certain nombre de BMD et beaucoup de bailleurs de fonds bilatéraux disposent déjà de politiques et de procédures environnementales quasi similaires et que, de plus en plus, on s'accorde à souligner qu'il est important de tenir suffisamment compte des impacts sociaux dans la préparation et l'exécution des projets, soit à travers les études d'impact environnemental, soit à travers d'autres types d'évaluation sociale. Il faut davantage d'efforts de convergence pour éviter le double emploi lorsqu'on évalue, identifie et supervise les conséquences environnementales et sociales des projets cofinancés par les bailleurs de fonds ; cette convergence est aussi nécessaire pour mieux faire coïncider les procédures de consultation et d'information liées à l'évaluation de ces impacts. C'est à cette fin que nous affirmons la nécessité d'harmoniser, aussi bien entre bailleurs de fonds qu'avec les pays partenaires, les systèmes et les procédures qui répondent aux critères et principes internationaux de bonne pratique et qui privilégient le renforcement des capacités des pays. Nous rechercherons aussi les possibilités qui existent de collaborer dans le cadre des examens dont le but est d'évaluer le respect des initiatives prises pour faire face aux conséquences environnementales et sociales.

17. Étant donné que les bailleurs de fonds financent actuellement quelques 63 000 projets et programmes de développement, et que la préparation des multiples rapports demandés pour chaque activité entreprise par chaque bailleur de fonds dépasse souvent les capacités des pays partenaires, nous pensons qu'il est souhaitable que les bailleurs de fonds et ces pays s'entendent sur des formats, des contenus et des périodicités communs pour un rapport périodique unique par projet, qui répondra aux attentes de tous les bailleurs de fonds. Ce faisant, il faudra veiller à ne pas surcharger les systèmes nationaux et à ne pas détourner les capacités existantes à d'autres fins. Nous sommes conscients qu'une solution possible à cela consisterait à simplifier et à harmoniser les systèmes de rapports et de suivi utilisés par les bailleurs de fonds et à bien les incorporer aux politiques et aux cycles budgétaires des pays.

ANNEXE B : PARTICIPATION AU FORUM ET ORGANISATION DES DÉBATS

DATE ET LIEU DU FORUM

18. Le Forum de haut niveau sur l'harmonisation s'est tenu à Rome, en Italie, les 24 et 25 février 2003, comme convenu dans le cadre des rapports d'avancement soumis au Comité du développement sur l'harmonisation. Sept sessions plénières ont été organisées au cours du Forum.

PARTICIPANTS

19. Les pays partenaires, organismes et institutions de la coopération multilatérale et bilatérale ci-après ont pris part au Forum:

Pays partenaires

Albanie	Honduras	Mozambique
Bangladesh	Jamaïque	Nicaragua
Bolivie	Kenya	Ouganda
Burkina Faso	Mali	Philippines
Cambodge	Maroc	Rép. du Niger
Égypte	Mauritanie	Rép. Kyrghise
Éthiopie		Roumanie
Fidji		Sénégal
Guatemala		Tanzanie
Guyane		Vanuatu
		Viet Nam
		Zambie

Agences/institutions multilatérales et bilatérales

CAD-OCDE	Allemagne	Banque de développement des Caraïbes
Banque africaine de développement	Arabie saoudite	Banque européenne d'investissement
Banque asiatique de développement	Australie	Banque islamique de développement
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Autriche	Banque nordique d'investissement
	Belgique	Commission économique pour l'Afrique
	Canada	Communauté des Caraïbes
	Commission européenne	Corporación Andina de Fomento
Banque interaméricaine de développement	Danemark	Fonds de l'OPEP pour le développement international
Banque mondiale	États-Unis	Fonds international de développement agricole
	Espagne	Fonds monétaire international
	Finlande	Fonds nordique de développement
	France	Forum des îles du Pacifique
	Grèce	Organisation des États des Caraïbes orientales
	Irlande	Programme des Nations pour le développement
	Italie	Société nordique de financement pour l'environnement
	Japon	
	Luxembourg	
	Norvège	
	Nouvelle-Zélande	
	Pays-Bas	
	Portugal	
	Royaume Uni	
	Suède	
	Suisse	

Source : Déclaration de Rome, 2003.

MEMORANDUM CONJOINT DE MARRAKECH

DEUXIÈME TABLE RONDE INTERNATIONALE SUR LA GESTION AXÉE SUR LES
RÉSULTATS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT (FÉVRIER 2004)

Nous, les dirigeants de la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et la Banque mondiale, ainsi que le Président du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, affirmons notre engagement à promouvoir un partenariat mondial pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Nous tenons à remercier le Gouvernement du Maroc pour avoir accueilli cette Deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Nous remercions également les participants du monde entier qui ont contribué à cette Table ronde et à accroître la sensibilisation pour la mise en place de systèmes de gestion et de capacités en mesure de situer les résultats au cœur de la planification, de l'exécution et de l'évaluation, pour obtenir de meilleurs résultats en matière de développement.

Nous accordons une très grande importance à l'appui des pays et le renforcement de leurs capacités pour une meilleure gestion des résultats de développement. Depuis la Conférence internationale sur le financement du développement qui a eu lieu à Monterrey, Mexique, en 2002, la communauté du développement a lancé un nouveau partenariat — partenariat qui appelle les pays en développement à renforcer leur engagement vis-à-vis des politiques et mesures visant à réduire la pauvreté et à stimuler la croissance économique, et les pays industrialisés à assurer un appui plus pertinent et effectif par le biais de meilleures politiques commerciales et d'assistance. Dans le contexte de ce partenariat mondial, les pays doivent prendre en charge la gestion de leur processus de développement. Pour orienter le processus de développement dans le sens des objectifs définis, les pays doivent disposer d'une capacité plus forte de planification stratégique, analyse statistique, suivi, et évaluation. Nous accordons une importance toute particulière à l'appui aux pays pour renforcer leur capacité à assurer une meilleure gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Nous sommes conscients que les agences de développement, dans le cadre de leurs mandats et modalités spécifiques d'appui national, doivent se focaliser davantage sur les résultats. Pour cela il faut aligner nos programmes de coopération sur les résultats souhaités par le pays, définir la contribution anticipée à notre soutien aux réalisations nationales, et pouvoir se fier — et renforcer — aux systèmes de suivi et évaluation pour assurer le suivi des progrès et évaluer les réalisations. En tant qu'agences d'envergure régionale ou mondiale, nous nous engageons formellement à mieux disséminer les leçons tirées des expériences nationales ainsi que les connaissances sur les moyens d'arriver à des résultats dans différents contextes nationaux.

Nous sommes engagés à promouvoir le partenariat mondial qui s'est formé depuis la Première Table ronde sur la gestion axée sur les résultats de 2002. Nous sommes conscients que ce n'est que dans le cadre d'un tel partenariat que certains des plus importants défis de la gestion axée sur les résultats peuvent être relevés. Un effort

mondial est essentiel pour appuyer les pays à produire des données fiables et ponctuelles pour l'évaluation des progrès enregistrés dans la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire et autres objectifs nationaux, et le renforcement des mécanismes internationaux de reporting. Un partenariat mondial est également primordial afin de réduire le fardeau pour les pays des multiples obligations de reporting induites par les agences et systèmes de suivi et évaluation. Nous encourageons toutes les agences à faire partie de ce partenariat visant à harmoniser le reporting des résultats dans le contexte de processus nationaux.

Nous sommes encouragés par le travail que les agences et les pays ont entrepris, individuellement et collectivement, pour assurer une meilleure gestion axée sur les résultats en matière de développement. Grâce aux discussions et préparations exhaustives qui ont abouti à la présente Table ronde, un consensus se dégage sur le contenu et les priorités de ce programme ambitieux et sur les prochaines étapes fondamentales. Il s'avérera essentiel d'élargir le cercle de ce consensus, en partie dans le cadre d'ateliers régionaux qui auront lieu dans les mois à venir. Nous croyons que les principes clés et le plan d'action en annexe peuvent constituer une base solide pour dégager un consensus élargi et prendre des mesures efficaces dans les années à venir. Ces derniers seront affinés grâce à des consultations extensives, à travers une activité conjointe sur la gestion axée sur les résultats de développement, et grâce aux expériences émergentes. Nous avalisons les principes et le plan d'action sur ces bases et nous encourageons d'autres agences et pays en développement à y adhérer.

Des efforts extraordinaires doivent être déployés de la part des pays en développement et industrialisés pour accélérer le progrès sur le plan de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. L'engagement et la responsabilisation de tous les partenaires sont essentiels si nous sommes appelés à collaborer pour la matérialisation de meilleurs résultats en matière de développement. Le défi est énorme, tout comme les avantages: enfants sains et instruits, jeunesse productive et pleine d'espérance, communautés autonomes, et un monde plus sûr et plus équitable.

Source : OCDE, *Harmonisation, alignement et résultats : Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide*, 2005.

Annexe 4

PAYS SIGNATAIRES DE LA DÉCLARATION DE PARIS

Countries and territories adhering to the Paris Declaration and AAA

Afghanistan	Albania	Argentina
Armenia, Republic of	Australia	Austria
Bangladesh	Belarus	Belgium
Benin	Bolivia	Bosnia and Herzegovina
Botswana	Brazil*	Burkina Faso
Burundi	Cambodia	Cameroon
Canada	Cape Verde	Central African Republic
Chad	China	Colombia
Comoros	Congo, Republic of	Congo D. R.
Cook Islands	Cyprus, Republic of	Czech Republic
Denmark	Djibouti	Dominican Republic
Ecuador	Egypt	El Salvador
Estonia	Ethiopia	European Commission
Fiji	Finland	France
Gabon	Gambia, The	Georgia
Germany	Ghana	Greece
Guatemala	Guinea	Guinea Bissau
Guyana	Haiti	Honduras
Hungary	Iceland	India
Indonesia	Iraq	Ireland
Israel	Italy	Ivory Coast
Jamaica	Japan	Jordan
Kenya	Korea	Kuwait
Kyrgyz Republic	Lao PDR	Lesotho
Luxembourg	Madagascar	Malawi
Malaysia	Maldives	Mali
Mauritania	Mexico	Moldova
Mongolia	Morocco	Mozambique
Namibia	Nepal	The Netherlands
New Zealand	Nicaragua	Niger
Nigeria	Norway	Pakistan
Palestinian territories	Panama	Papua New Guinea

Paraguay	Peru	Philippines
Poland	Portugal	Romania
Russian Federation	Rwanda	Samoa
Sao Tomé & Príncipe	Saudi Arabia	Senegal
Serbia and Montenegro	Sierra Leone	Slovak Republic
Slovenia	Solomon Islands	South Africa
Spain	Sri Lanka	Sudan
Swaziland	Sweden	Switzerland
Syria	Tajikistan	Tanzania
Thailand	Timor-Leste	Togo
Tonga	Tunisia	Turkey
Uganda	Ukraine	United Kindgom
United States	Vanuatu	Vietnam
Yemen	Zambia	

* Confirmation pending

International Organisations adhering to the Paris Declaration and AAA

African Development Bank	Arab Bank for Economic Development in Africa
Asian Development Bank	Commonwealth Secretariat
Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)	Council of Europe Development Bank (CEB)
Economic Commission for Africa (ECA)	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	European Investment Bank (EIB)
GAVI Alliance	Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria
G24	Inter-American Development Bank
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	International Monetary Fund (IMF)
International Organisation of the Francophonie	Islamic Development Bank
Millennium Campaign	New Partnership for Africa's Development (NEPAD)
Nordic Development Fund	Organization of American States
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)	Organization of Eastern Caribbean States (OECS)
OPEC Fund for International Development	Pacific Islands Forum Secretariat
United Nations Development Group (UNDG)	World Bank

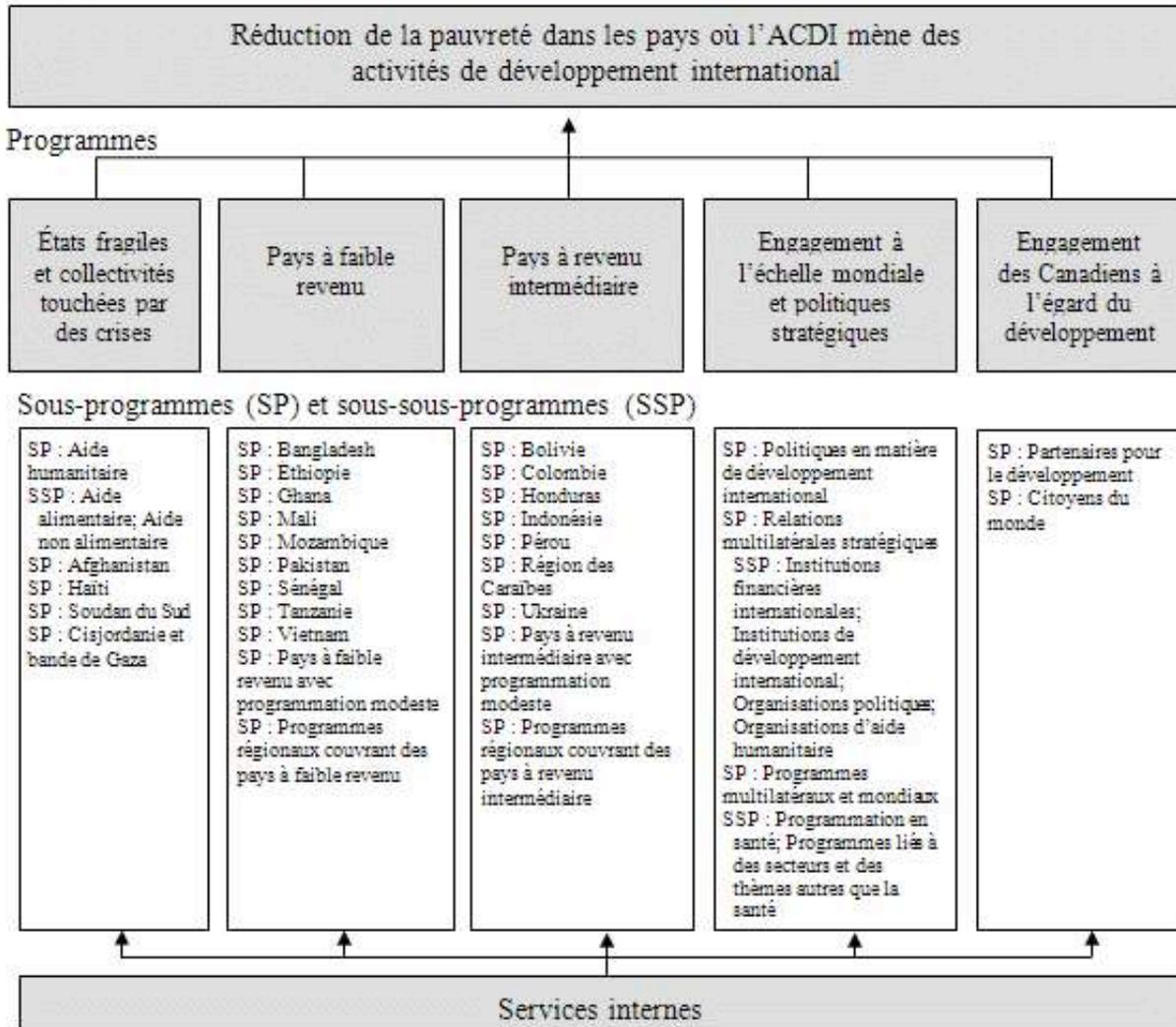
Civil society organisations present at the High Level Forum, Paris 2008

Africa Humanitarian Action	AFRÓDAD
Bill and Melinda Gates Foundation	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)	Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)	UK Aid Network

Source : OCDE, 2013.

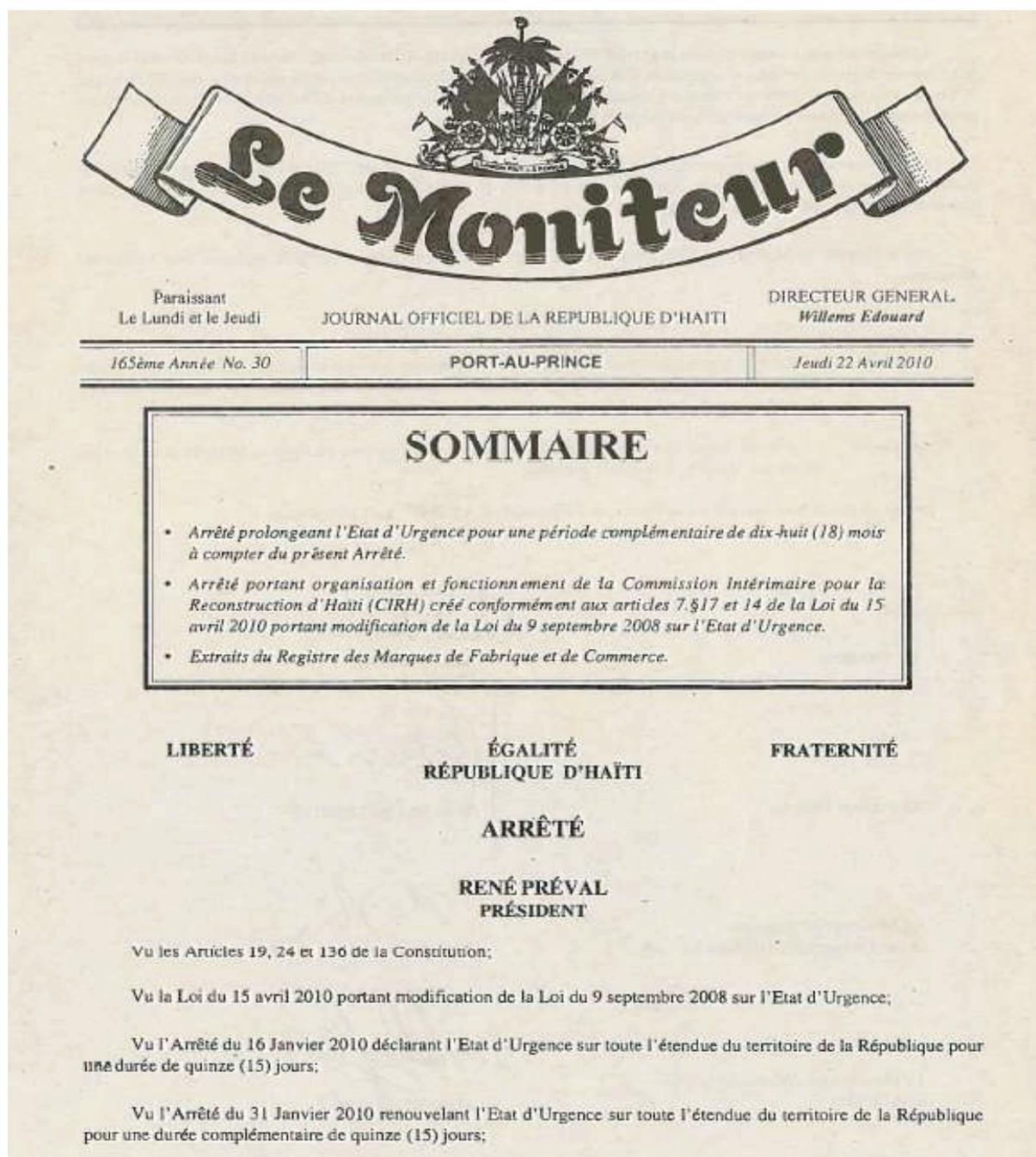
RÉSULTAT STRATÉGIQUE ET ARCHITECTURE DES ACTIVITÉS DE PROGRAMME

Résultat stratégique



Source : ACIDI, *Rapport sur les Plans et Priorités (2013-2014)*, 2013

ARRÊT PRÉSIDENTIEL DU 22 AVRIL 2010 PORTANT CRÉATION ET
ORGANISATION DE LA CIRH



Considérant que, compte tenu de la gravité de la situation résultant du tremblement de terre ayant dévasté le pays le 12 Janvier 2010, les périodes d'urgence déjà décidées par le Pouvoir Exécutif, dans les limites qui lui ont été fixées par la Loi du 9 septembre 2008 sur l'Etat d'Urgence n'ont pas suffi pour lui permettre de prendre toutes les dispositions célèbres nécessaires pour secourir efficacement les populations sinistrées;

Considérant qu'en conséquence il y a lieu de décider de la poursuite de l'Etat d'Urgence pour une période complémentaire de dix-huit (18) mois, conformément à l'article 16 de la Loi du 15 avril 2010 portant modification de la Loi du 9 septembre 2008 sur l'Etat d'Urgence;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTE

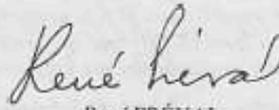
Article 1er.- L'Etat d'Urgence déclaré sur toute l'étendue du territoire national le 16 Janvier 2010 et renouvelé le 31 Janvier 2010 est prolongé pour une période complémentaire de dix-huit (18) mois, à compter de la publication du présent Arrêté.

Article 2.- Le présent Arrêté sera imprimé, publié et exécuté à la diligence du Premier Ministre et de tous les Ministres, chacun en ce qui le concerne.

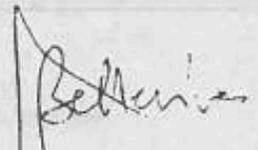
Donné au Palais National à Port-au-Prince, le 20 avril 2010, An 207^{ème} de l'Indépendance.

Par:

Le Président


René PRÉVAL

Le Premier Ministre


Jean Max BELLERIVE

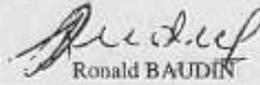
Le Ministre de l'Intérieur
et des Collectivités Territoriales


Paul Antoine BIEN-AIMÉ

La Ministre des Affaires Etrangères
et des Cultes

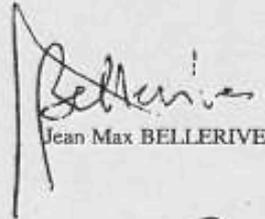

Marie Michèle REY

Le Ministre de l'Economie
et des Finances



Ronald BAUDIN

Le Ministre de la Planification
et de la Coopération Externe



Jean Max BELLERIVE

Le Ministre de la Justice
et de la Sécurité Publique



Paul DENIS

Le Ministre de l'Education Nationale
et de la Formation Professionnelle



Joël DESROSIERS JEAN-PIERRE

Le Ministre du Commerce
et de l'Industrie



Josseline COLIMON FETHIERE

Le Ministre du Tourisme



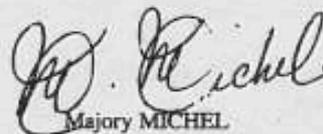
pr Patrick DELATOUR
Josseline COLIMON FETHIERE

Le Ministre de la Culture
et de la Communication



pr Marie Laurence JOCELYN LASSÈGUE
Majory MICHEL

Le Ministre à la Condition Féminine
et aux Droits de la Femme



Majory MICHEL

Le Ministre des Travaux Publics,
Transports et Communications



Jacques GABRIEL

Le Ministre des Haïtiens
Vivant à l'Étranger



Edwin PARAISSON

Le Ministre de la Jeunesse, des Sports
et de l'Action Civique



Evans LESCOUFLAIR

Le Ministre de la Santé Publique
et de la Population



Alex LARSEN

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources
Naturelles et du Développement Rural



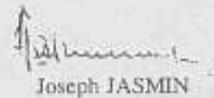
Jeanmy GUE

Le Ministre de l'Environnement



Jean-Macé Claude GERMAIN

Le Ministre Délégué auprès du Premier Ministre
Chargé des Relations avec le Parlement



Joseph JASMIN

Le Ministre des Affaires Sociales
et du Travail



Yves CRISTALLIN
Alex LARSEN

LIBERTÉ

ÉGALITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

FRATERNITÉ

ARRÊTÉ

RENÉ PRÉVAL
PRÉSIDENT

Vu les Articles 19, 24 et 136 de la Constitution;

Vu la Loi du 15 avril 2010 portant modification de la Loi du 9 septembre 2008 sur l'Etat d'Urgence;

Vu l'Arrêté du 20 avril 2010 prolongeant l'Etat d'Urgence sur toute l'étendue du territoire national pour une période de dix-huit (18) mois;

Considérant que, compte tenu de la gravité de la situation résultant du tremblement de terre ayant dévasté le pays le 12 Janvier 2010, il y a lieu de prendre des dispositions particulières pour secourir efficacement les populations sinistrées;

Considérant l'expression de la volonté de la communauté internationale, d'apporter ses contributions à la reconstruction d'Haïti;

Considérant qu'il est nécessaire d'assurer une coordination et un déploiement efficaces des ressources et appuis fournis par les bailleurs de fonds internationaux;

Considérant qu'il importe, à cet effet, d'organiser la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH), créée conformément aux articles 7, §17 et 14 de la Loi du 15 avril 2010 portant modification de la Loi du 9 septembre 2008 sur l'Etat d'Urgence;

Sur le rapport du Premier Ministre, et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTE

Article 1er.- Le présent Arrêté porte organisation et fonctionnement de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH), créée conformément aux articles 7, §17 et 14 de la Loi du 15 avril 2010 portant modification de la Loi du 9 septembre 2008 sur l'Etat d'Urgence.

Article 2.- La CIRH est créée pour une durée de dix-huit (18) mois. Elle est composée de personnalités haïtiennes et de membres de la communauté internationale.

Article 3.- La CIRH est co-présidée par le Premier Ministre et une éminente personnalité étrangère impliquée dans l'effort de reconstruction. Ces derniers sont assistés d'un secrétariat exécutif chargé de la gestion quotidienne des opérations.

Article 4.- La CIRH est composée de membres ayant droit de vote et de membres non votants.

Les membres de la CIRH ayant droit de vote sont les suivants :

- i.- Les deux Présidents;
- ii.- Deux représentants désignés par le Pouvoir Exécutif;

- 2/ iii.- Deux représentants désignés par le Pouvoir Judiciaire;
- 2/ iv.- Deux représentants désignés par les Autorités locales;
- 1/ v.- Un représentant désigné par le Sénat;
- 1/ vi.- Un représentant désigné par la Chambre des Députés;
- 1/ vii.- Un représentant désigné par les syndicats;
- 1/ viii.- Un représentant désigné par le monde des affaires;
- 1/ ix.- Un représentant de la Communauté Caribéenne (CARICOM);
- x.- Un représentant de chacun des principaux bailleurs de fonds ayant choisi de siéger à la Commission et ayant offert pour la reconstruction d'Haïti une contribution d'au moins cent millions de dollars américains (US \$100,000,000,00) à titre de don sur une période de deux années consécutives ou d'au moins deux cent millions de dollars américains (US \$200,000,000,00) à titre d'allègement de la dette;
- 14+ 1/ xi.- Un représentant, sur la base d'un roulement, des autres bailleurs de fonds ne répondant pas aux critères définis au point x du présent article.

La Commission inclura les membres suivants, n'ayant pas droit de vote :

- i.- Un représentant désigné par l'Organisation des Etats Américains (OEA);
- ii.- Un représentant désigné par la communauté des ONG nationales;
- iii.- Un représentant désigné par la communauté des ONG internationales;
- iv.- Un représentant désigné par la Diaspora haïtienne.

Article 5.- Le nombre de représentants haïtiens ayant droit de vote doit être à tout moment au moins égal au nombre de représentants de la communauté internationale disposant du même droit.

En cas de rupture de la parité entre le nombre de représentants haïtiens par rapport aux représentants de la communauté internationale, notamment par l'admission d'un représentant de bailleur de fonds ayant droit de vote, le Pouvoir Exécutif choisit un représentant haïtien en vue de rétablir la parité.

Article 6.- Les Membres désignés pour faire partie de la Commission, conformément aux articles 4 et 5 du présent Arrêté, ainsi que le Secrétaire Exécutif, sont nommés par commission présidentielle.

Article 7.- Un bureau de contrôle financier et de rendement, chargé du contrôle des opérations de la CIRH, procède à l'évaluation des travaux et du processus de reconstruction, identifie les insuffisances et les opportunités d'amélioration de résultats et s'assure de la reddition des comptes et de la transparence.

Ce bureau de contrôle financier et de rendement rend compte directement à la Commission.

Article 8.- La CIRH jouit de la personnalité juridique.

Article 9.- Pour être exécutoires, les décisions de la CIRH doivent être validées par le Président de la République.

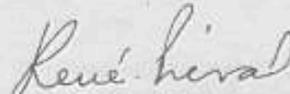
Article 10.- Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement non prévues par le présent Arrêté sont établies par les règlements intérieurs adoptés par la CIRH.

Article 11.- Le présent Arrêté sera imprimé, publié et exécuté à la diligence du Premier Ministre et de tous les Ministres, chacun en ce qui le concerne.

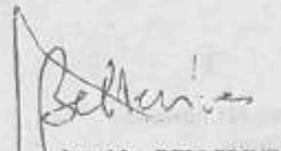
Donné au Palais National à Port-au-Prince, le 21 avril 2010, An 207^{ème} de l'Indépendance.

Par

Le Président


René PRÉVAL

Le Premier Ministre


Jean Max BELLERIVE

Le Ministre de l'Intérieur
des Collectivités Territoriales


Paul Antoine BIEN-AIMÉ

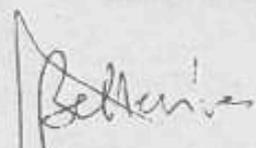
La Ministre des Affaires Etrangères
et des Cultes


Marie Michèle REY

Le Ministre de l'Economie
et des Finances

pr 
Ronald BAUDIN
Marie Michèle REY

Le Ministre de la Planification
et de la Coopération Externe


Jean Max BELLERIVE

Le Ministre de la Justice
et de la Sécurité Publique



Paul DENIS

Le Ministre de l'Éducation Nationale
et de la Formation Professionnelle



Joël DESROSIERS JEAN-PIERRE

Le Ministre du Commerce
et de l'Industrie



Josseline COLIMON FETHIERE

Le Ministre du Tourisme



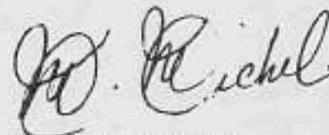
pr Patrick DELATOUR
Josseline COLIMON FETHIERE

Le Ministre de la Culture
et de la Communication



pr Marie Laurence JOCELYN LASSÈGUE
Majory MICHEL

Le Ministre à la Condition Féminine
et aux Droits de la Femme



Majory MICHEL

Le Ministre des Travaux Publics,
Transports et Communications



Jacques GABRIEL

Le Ministre des Haïtiens
Vivant à l'Étranger



Edwin PARAISSON

Le Ministre de la Jeunesse, des Sports
et de l'Action Civique



Evans LESCOUFLAIR

Le Ministre des Affaires Sociales
et du Travail



Yves CRISTALLIN

pi

Alex LARSEN

Le Ministre de la Santé Publique
et de la Population



Alex LARSEN

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources
Naturelles et du Développement Rural



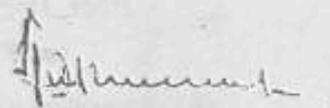
Joanas GUÉ

Le Ministre de l'Environnement



Jean-Marie Claude GERMAIN

Le Ministre Délégué
auprès du Premier Ministre
Chargé des Relations avec le Parlement

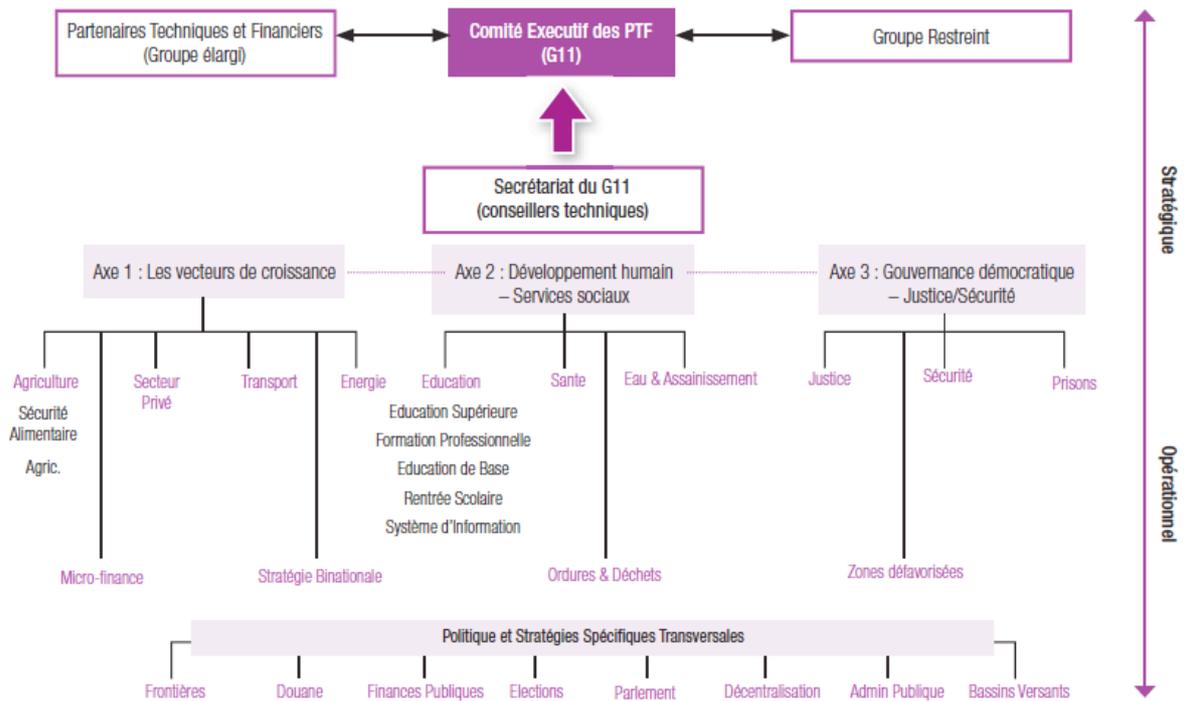


Joseph JASMIN

Source : Journal officiel de la République d'Haïti, 2010.

Annexe 7

LA COORDINATION DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS EN HAÏTI



Source: OCDE, *Suivi des principes sur l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, rapport pays 4 : Haïti*, 2010.

Annexe 8

DÉPLOIEMENT DES POLICIERS CANADIENS EN HAÏTI, AFGHANISTAN ET SOUDAN

Pays	2010-2011	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007	Total	Moyenne annuelle
Haïti	165	112	115	78	107	577	115
Afghanistan	46	55	28	20	6	155	31
Soudan	5	38	6	4	3	56	11

Source: MAECI, *Évaluation de l'Arrangement sur la police canadienne et du programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix*, 2012.

LETTRE DE L'ANCIEN PREMIER MINISTRE D'HAÏTI, JEAN-MAX BELLERIVE,
AU SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE L'OEA SUR LA QUESTION DU CADASTRE
EN HAÏTI



Le Premier Ministre

PM/JMB/sdr/165

Port-au-Prince, le 6 mai 2010

Monsieur José Miguel Insulza
Secrétaire Général
Organisation des États Américains
Washington D.C.

Monsieur le Secrétaire Général,

J'ai l'honneur de me référer à la récente mission de l'OEA en Haïti au cours de laquelle le projet de modernisation du cadastre et de la gestion des droits fonciers a été soumis à la considération du gouvernement haïtien. J'apprécierais porter à votre connaissance que ce programme figure parmi les priorités d'Haïti, en particulier dans la perspective des efforts de reconstruction et du développement durable.

A ce sujet, vous voudrez bien noter que mon gouvernement appuie le programme de modernisation du cadastre tel que envisagé par l'OEA et vous saurait gré de prendre toutes les dispositions en vue sa finalisation, adoption et mise en œuvre en étroite collaboration avec les institutions haïtiennes pertinentes, en particulier l'Office National du Cadastre (ONACA).

Je saisis cette occasion pour vous renouveler, Monsieur le Secrétaire Général, l'assurance de ma très haute considération.


Jean Max BELLERIVE

CC : Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
Direction Générale de l'ONACA

STRUCTURE DU PARGEP

Trois comités ont été institués afin d'assurer le bon fonctionnement du projet, le premier étant décisionnel et les deux suivants à caractère consultatif :

- **Comité conjoint.** Il a pour objectif d'orienter le PARGEP, d'approuver les plans d'activités et de discuter du bilan des interventions. Il est composé de représentantes et de représentants du :
 - Gouvernement d'Haïti
 - Gouvernement du Canada
 - Gouvernement du Québec

- **Comité de coordination de la mise en oeuvre du projet en Haïti.** Ce comité coordonne la réalisation des interventions sur le terrain, examine les difficultés rencontrées au plan opérationnel et propose les solutions pour y remédier. Il est composé de :
 - ACDI (Canada)
 - Coordinatrice du PARGEP en Haïti
 - Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (Haïti)
 - Ministère de l'Économie et des Finances (Haïti)
 - Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (Haïti)
 - Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes (Haïti)
 - Office du Management et des Ressources humaines (Haïti)
 - Secrétariat général de la Primature (Haïti)
 - Secrétariat général de la Présidence (Haïti)

- **Comité consultatif québécois.** Il a pour mandat de fournir des avis sur l'adéquation entre les besoins du PARGEP et les compétences disponibles au sein de l'administration publique du Québec. Il est composé de :
 - ENAP
 - Centre de valorisation internationale de l'expertise publique québécoise
 - Ministère des Relations internationales
 - Ministère du Conseil exécutif
 - Ministère des Finances
 - Ministère des Services gouvernementaux
 - Ministère des Affaires municipales et des Régions
 - Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
 - Secrétariat du Conseil du trésor

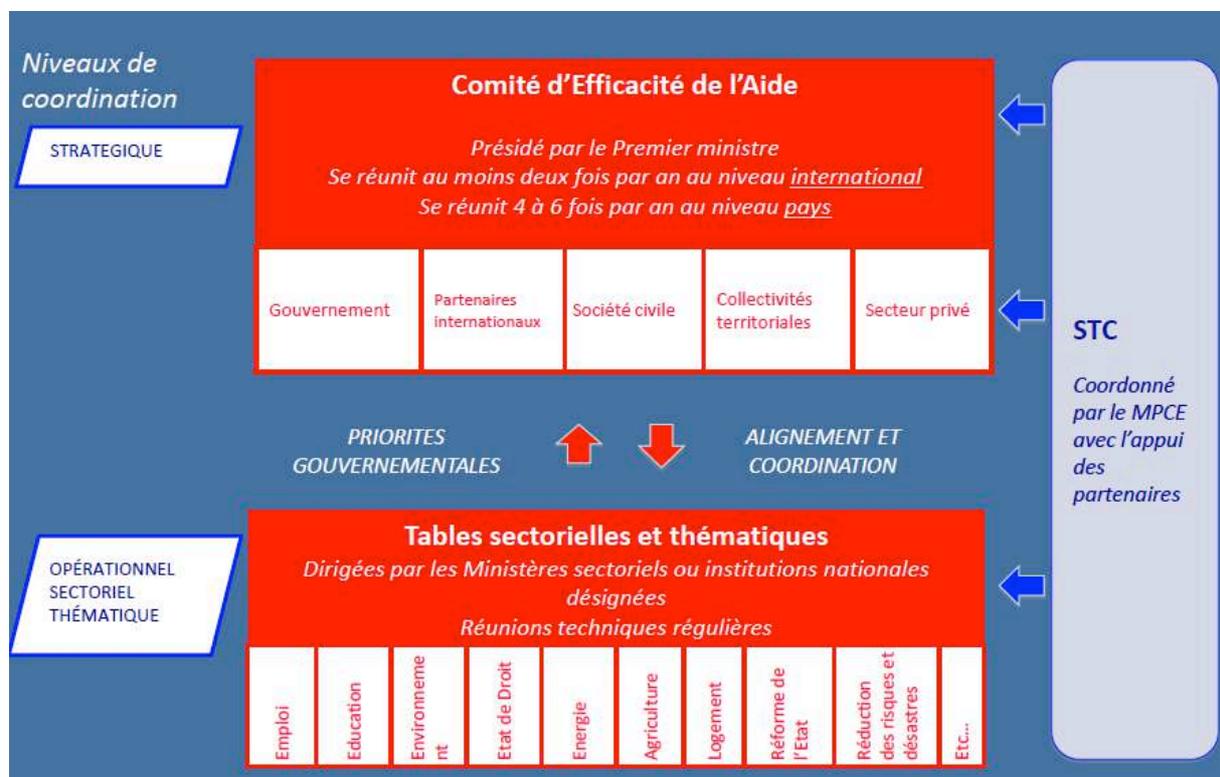
Gestion opérationnelle du projet

La direction du PARGEP est assurée par une unité administrative au sein de la Direction des affaires internationales de l'ENAP. En Haïti, une équipe maintient les liens avec les différents partenaires et acteurs concernés par le PARGEP et assure le suivi des interventions. Elle participe également à l'identification des besoins et des interventions et représente le PARGEP au sein de comités de coordination des appuis apportés à l'État haïtien en matière de gouvernance.

La mobilisation des experts se fait de différentes façons. La première, et principale, consiste à mobiliser des ressources de la fonction publique québécoise. Cette opération importante, qui peut interpeller l'ensemble de l'administration publique québécoise, se fait à partir des besoins définis et des termes de référence approuvés par les partenaires pour chaque intervention. Cette opération est sous la responsabilité conjointe des répondants ministériels membres du Comité consultatif et de la direction du projet à l'ENAP. Également, et lorsque nécessaire, une partie des ressources humaines requises peut également être comblée au sein du réseau de l'ENAP. Du côté haïtien, la sélection des participants aux activités s'effectue par les ministères et organismes impliqués, en concertation avec la Primature et la direction du projet.

Source: PARGEP, 2013

COMITÉ DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DU CAED



Source: CAED, 2012

COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU MINISTRE DE LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE, JULIAN FANTINO, SUR « LE DÉVELOPPEMENT EN
HAÏTI »

Le 8 janvier 2013

Notre gouvernement est on ne peut plus clair. Nous nous préoccupons vivement du sort de la population haïtienne. Depuis 2006, le gouvernement du Canada a offert une aide de plus de 1 milliard de dollars à Haïti. Après le [séisme dévastateur de janvier 2010](#), qui a tué des centaines de milliers de personnes, dont deux agents de la GRC, et déplacé de nombreuses autres, notre gouvernement a agi rapidement afin d'offrir à [Haïti](#) une aide d'urgence et des possibilités de reconstruction à long terme. Plus récemment, notre gouvernement a agi de façon rapide et décisive en offrant une aide humanitaire quand l'ouragan Sandy a frappé Haïti. Cependant, nous ne devrions pas nous satisfaire du simple apport d'une aide internationale.

Grâce à la générosité des contribuables canadiens, plus de 1,9 million d'enfants et de jeunes ont été vaccinés contre polio, la rougeole et la rubéole. En outre, plus de trois millions de femmes, d'enfants et de nouveau-nés ont accès à des services de santé gratuits dans 63 institutions au pays, grâce à l'aide du Canada. Ce ne sont là que deux exemples des résultats tangibles dont les Canadiens peuvent être fiers.

Bien que les résultats de [projets](#) spécifiques aient largement répondu aux attentes, les progrès vers une société autonome sont limités. Notre gouvernement a la responsabilité de maximiser la valeur des dollars des contribuables canadiens. C'est pourquoi le Canada revoit sa stratégie d'engagement à long terme en Haïti, comme il le fait pour tous ses programmes. Nous continuons à faire des progrès dans des domaines de développement à long terme envers lesquels nous nous sommes engagés et sommes prêts à offrir notre soutien à la population haïtienne si une autre [crise humanitaire](#) frappait.

Nous restons toutefois préoccupés par la lenteur du développement en Haïti, principalement dû aux institutions gouvernementales. Nous voulons améliorer les [résultats](#) obtenus et mieux répondre aux besoins et aux priorités de la population. Aussi, le gouvernement haïtien doit faire preuve d'un leadership, d'une responsabilisation et d'une transparence accrues, afin de jouer un plus grand rôle dans le développement de son pays.

Le but des efforts de développement international de notre gouvernement est d'aider les pays, leurs gouvernements et leur population à se prendre en mains. L'aide du Canada ne sera pas un chèque en blanc. Nous nous attendons à une responsabilisation, à une [transparence](#) et à l'obtention de résultats tangibles pour ceux qui sont le plus dans le besoin.

Julian Fantino

Ministre de la Coopération internationale

Source : ACDI, 2013.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

PREMIÈRE PARTIE

- ATROUCHE, Lydia. *L'efficacité dans l'aide publique au développement : la Déclaration de Paris : une aide « efficace » pour un État « efficace »* [En ligne]. Mémoire de master en Sciences politiques. Montréal : Université du Québec à Montréal, 2012, 184 p. Disponible sur : <<http://www.archipel.uqam.ca/5230/>>. (Consulté le 2 mai 2013).
- Banque Mondiale. *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why*. Washington: Oxford University Press, 1998, 148 p. ISBN 0-19-521123-5.
- Banque Mondiale. *Governance and development*. Washington : Banque Mondiale, 1992, 62 p. ISBN 0-8213-2094-7.
- Banque Mondiale. *Governance: The World Bank's experience*. Washington : Banque Mondiale, 1994, 66 p. ISBN 0-8213-2804-2.
- BIRDSALL, Nancy ; DE LA TORRE, Augusto ; CAICEDO, Felipe. *The Washington Consensus : Assessing a Damaged Brand*. *Center For Global Development* [En ligne]. 2010, n° 5316, 43 p. Disponible sur : <<http://www-wds.worldbank.org/>> (Consulté le 9 juillet 2013).
- BOURCIER, Dominique. *La saine gestion des finances publiques des pays en développement* [En ligne]. 2011, 12 p. Disponible sur : <<http://www.economistesquebecois.com/files/documents/0j/40/jpo-ped-dominic-bourcier.pdf>>. (Consulté le 22 juillet 2013).
- Bureau international du travail. *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels : un problème mondial : rapport du secrétaire général*. Genève : Bureau international du travail, 1976, 202 p. ISBN 922201510X.
- CHARNOZ, Olivier ; SEVERINO, Jean-Michel. *L'aide publique au développement*. Paris : Éditions La Découverte, 2007, 122 p., (Collection Repères). ISBN 978-2-7071-4657-1.

- Déclaration de Paris (DP) et Plan d'action d'Accra. *Forums à haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement* [En ligne]. 2005. 26 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>>. (Consulté le 01 mai 2013).
- Déclaration de Rome. *Déclaration de Rome sur l'harmonisation* [En ligne]. 2003, 8 p. Disponible sur : <http://journeespgs.francophonie.org/IMG/pdf/declaration_rome.pdf>. (Consulté le 21 juillet 2013).
- DENEAULT, Alain. *Gouvernance : Le management totalitaire*. Montréal : Lux Éditeur, 2013, 191 p., (Collection Lettres Libres). ISBN 978-2-89596-155-0.
- HUWART, Jean Yves ; VERDIER, Loïc. *La mondialisation économique : origines et conséquences*. Paris : Éditions de l'OCDE, 2012, (Séries Les essentiels de l'OCDE), 174 p. ISBN 978-92-64-11192-9.
- JAYASURIYA, Kanishka. Governance, Post Washington Consensus and the New Anti politics. *Southeast Asia Research Centre* [En ligne]. 2001, n°2, 15 p. Disponible sur : <http://www6.cityu.edu.hk/searc/Data/FileUpload/189/WP2_01_Jayasuriya.pdf>. (Consulté le 13 juillet 2013).
- McNAMARA, Robert. *Discours prononcé devant le Conseil de gouverneurs par Robert McNamara, président du Groupe de la Banque mondiale* [En ligne]. 1972, 27 p. Disponible sur : <<http://www.banquemondiale.org/>>. (consulté le 6 juillet 2013).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. [En ligne]. 1996, 27 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/fr/cad/15249681.pdf>>. (Consulté le 14 juin 2013).
- Organisation des Nations unies (ONU). *Un partenariat pour le développement : le Consensus de Monterrey* [En ligne]. Communiqué de presse. 2002. Disponible sur : <<http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm>>. (Consulté le 21 juillet 2013).
- Organisation des Nations unies (ONU). *Le partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins : groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement* [En ligne]. 2010, 90 p. Disponible sur :

<http://books.google.fr/books?id=Pu_PiL3Qhs4C&pg=PA88&lpg=PA88&dq=%22PIB+d'Ha%C3%Afti+en+2009%22&source=bl&ots=QI8IKcUPmo&sig=uE63BFmf-Zko7oyqSQoEakRPsgM&hl=fr&sa=X&ei=bDMKUubnH4WWyAHY9YDAAg&ved=0CEYQ6AEwAg#v=onepage&q=%22PIB%20d'Ha%C3%Afti%20en%202009%22&f=false>. (Consulté le 13 août 2013).

- RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris : Sciences Po. Les Presses, 2013, 511 p. ISBN 978 -2-7246-1279-0.
- SALAMA, Pierre. Argentine, Brésil, Mexique : libéralisation et nouvelles vulnérabilités. *Alternatives économiques* [En ligne]. 2006, vol 4, n° 32, p. 55-68. Disponible sur : <<http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2006-4-page-55.htm>> (Consulté le 9 juillet 2013).
- SOGGE, David. *Les mirages de l'aide internationale : Quand le calcul l'emporte sur la solidarité*. Paris : Enjeux Planète, 2003, 330 p. ISBN 2-921561-85-9.
- STEWART, Frances. Development and Security. *Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE)* [En ligne]. Décembre 2004. Disponible sur : <http://economics.ouls.ox.ac.uk/12993/1/workingpaper3.pdf>. (Consulté le 03/06/2013).
- STIGLITZ, Joseph. The Post Washington Consensus Consensus. *The Initiative for Policy Dialogue* [en ligne]. 2004, 15 p. Disponible sur : <http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Post_Washington_Consensus_Paper.pdf> (Consulté le 9 juillet 2013).
- THÉRIEN, Jean Philippe. Un demi siècle d'aide au développement. *Lien social et politiques* [En ligne]. 2001, vol 45, p. 89-103. Disponible sur : <<http://id.erudit.org/iderudit/009401ar>> (Consulté le 04 juin 2013).
- WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as a Policy Prescription. *Institute for International Economics* [En ligne]. 2004, 22 p. Disponible sur : <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>> (Consulté le 9 juillet 2013).
- WILLIAMSON, John. What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?. *The World Bank Research Observer* [En ligne]. 2000, vol. 15, n° 2, 14 p.

Disponible sur:

<http://www.weltvertrag.org/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf> (Consulté le 11 juillet 2013).

- WOOD, Robert. *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Berkeley : University of California Press, 1986, 400 p. ISBN 0-520-05526-8.

DEUXIÈME PARTIE

- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité d'aide (2009-2012)* [En ligne]. 2009, 8 p. Disponible sur : <[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/About_CIDA/\\$file/PLANDACTION_EFFICACITEAIDE_2009-12-f.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/About_CIDA/$file/PLANDACTION_EFFICACITEAIDE_2009-12-f.pdf)>. (Consulté le 17 juin 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Stratégie de développement durable 2007-2009* [En ligne]. 2006, 49 p. Disponible sur : <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/RAC-1129144152-R4Q>>. (Consulté le 14 juin 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence, notre rôle dans le monde* [En ligne]. 2005, 45 p. Disponible sur : <http://www.arctique.uqam.ca/IMG/pdf/EPI_Developpement.pdf>. (Consulté le 18 février 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Évaluation corporative du programme canadien de coopération en Haïti (1994-2002)* [En ligne]. 2003, 27 p. Disponible sur : <[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview5/\\$file/Evaluation_corporative_du_programme_dHaïti.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview5/$file/Evaluation_corporative_du_programme_dHaïti.pdf)>. (Consulté le 06 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Rapport sur les Plans et priorités pour la période se terminant le 31 mars 2012* [En ligne]. 2011, 32 p. Disponible sur : <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-fra.pdf>>. (Consulté le 16 août 2013).

- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Énoncé de politique internationale : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* [En ligne]. 2002, 40 p. Disponible sur : http://www.arctique.uqam.ca/IMG/pdf/EPI_Developpement.pdf. (Consulté le 14 juin 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Le développement axé sur les résultats 2010-2011 : au cœur des efforts du Canada pour un monde meilleur* [En ligne]. 2012a, 90 p. Disponible sur : <http://www.acdi-cida.gc.ca/resultats2010-2011>. (Consulté le 13 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Politique de l'ACDI en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux* [En ligne]. 1997, 34 p. Disponible sur : [http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUImages/Policy2/\\$file/Besoins-hum.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUImages/Policy2/$file/Besoins-hum.pdf). (Consulté le 01 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada (2011-2012)* [En ligne]. 2012b, 58 p. Disponible sur : [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Reports/\\$file/odaaa-2011-2012-fra.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Reports/$file/odaaa-2011-2012-fra.pdf). (Consulté le 13 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Mobilisation des recettes : projet n° A033349-001* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/63FDA08114B33034852574E3003711CD?OpenDocument>. (Consulté le 19 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Appui technique en Haïti: projet n° A033889-001* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/54913157F358424E852573DF003CA18D?OpenDocument>. (Consulté le 20 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Renforcement de la gestion publique : projet n° A033068-001* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/54913157F358424E852573DF003CA18D?OpenDocument>.

cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebProjByPartnerFr/1FB45A4AA3609D8A8525732F00371FA7>. (Consulté le 20 août 2013).

- Agence canadienne de développement international (ACDI). *New programming approaches: project n° A030590-001* [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebProjSearchEn/7F78A8FE54D550FC85257B640038BF29>>. (Consulté le 22 août 2013).
- Agence canadienne de développement international (ACDI). *Le développement en Haïti* [En ligne]. Janvier 2013. Disponible sur : <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-18123021-NJJ>>. (Consulté le 22 août 2013).
- Ambassade de France en Haïti. *La France en Haïti : Ambassade de France à Port-au-Prince* [En ligne]. (Modifié le 2 juillet 2013) Disponible sur : <<http://www.ambafrance-ht.org/-Francais->> (Consulté le 4 juillet 2013).
- Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI). L'AQOCI en désaccord avec le gel des fonds canadiens pour les projets en Haïti. *Alterpresse* [En ligne]. Janvier 2013. Disponible sur : <<http://www.alterpresse.org/spip.php?article13912#.Uhc9omR5whc>>. (Consulté le 22 août 2013).
- BRIÈRE, Sophie ; JOBERT, Sébastien ; POULIN, Yves. Enhancing Public Governance in Fragile States: support for Haiti. *International Journal* [En ligne]. 2010, 16 p. Disponible sur : <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/intj65&div=48&g_sent=1&collection=journals>. (Consulté le 28 juin 2013).
- CADET, Joachim Carl-Henry. CAED : des habits neufs pour l'aide externe. *Le Nouvelliste* [En ligne]. Novembre 2013. Disponible sur : <<http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=111099>>. (Consulté le 22 août 2013).
- Cadre de coopération intérimaire. *CCI* [En ligne]. 2004, 9 p. Disponible sur : <<http://www.bme.gouv.ht/tse/tseinfo.pdf>>. (Consulté le 05 août 2013).

- Cadre de coopération de l'aide externe au Développement. *CAED* [En ligne]. 2012, 34 p. Disponible sur : <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/02/T023600004897-0-Coordination_de_la_ayuda_externa_y_desarrollo_2012.pdf>. (Consulté le 21 août 2013).
- Committee on Foreign Relations. *Haiti at a Crossroads: A Report to the Members of the Committee on Foreign Relations Unites States Senate* [En ligne]. 2010, 23 p. Disponible sur : <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-111SPRT56959/pdf/CPRT-111SPRT56959.pdf>>. (Consulté le 13 août 2013).
- Communiqué de presse. Le Canada dirige les efforts internationaux de reconstruction en Haïti à la Conférence de Montréal. *Page officielle du Premier Ministre du Canada Stephen Harper* [En ligne]. Janvier 2013. Disponible sur : <<http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=3090>>. (Consulté le 17 août 2013).
- Concertation pour Haïti (CPH) ; Droits et Démocratie. *L'engagement du Canada en Haïti : analyse et perspectives sur l'aide canadienne en Haïti depuis le séisme du 12 janvier 2010* [En ligne]. 2011, 19 p. Disponible sur : <http://www.aqoci.qc.ca/IMG/pdf/droits_et_democratie_fiches_l_engagement_canada_en_haiti_suite_au_seisme_du_12_janv_2010-2.pdf>. (Consulté le 01 août 2013).
- Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI). *Le Canada dans le monde : un examen et analyse des énoncés du gouvernement en matière de politique étrangère* [En ligne]. 1995, 27 p. Disponible sur : <http://www.ccic.ca/files/fr/archives/fp_1995_canada_in_the_world_analysis_fp_statement.pdf>. (Consulté le 01 août 2013).
- CHANDLER, David. Comment le *State building* affaiblit les États. In : *(Re-) construire les États : nouvelle frontière de l'ingérence*. Paris : Éditions Centre Tricontinental et Éditions syllepse, 2012, 181 p., (Collection Alternatives Sud ; vol. 19), p. 23-36, ISBN 978-2-84950-342-3.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. The Destabilization of Haiti: Anatomy of a Military Coup d'Etat. *Global Research* [En ligne]. 2010, 12 p. Disponible sur :

<<http://www.globalresearch.ca/thedestabilizationofhaitianatomyofamilitarycoupdetat/17196>> (Consulté le 9 juillet 2013).

- Communiqué de presse. *Le Canada dirige les efforts internationaux de reconstruction en Haïti à la conférence de Montréal* [En ligne]. 2010. Disponible sur : <<http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=3090>>. (Consulté le 13 août 2013).
- CORTÉN, André. *L'État faible : Haïti et République dominicaine*. Montréal : Mémoire d'encrier, 1989, 397 p. ISBN 978-2-9237-1356-4.
- DÉBRÉUS, Noclès. APN : entre reconstruction, rénovation et modernisation. *Le Matin*. [En ligne]. 2013. Disponible sur : <<http://lematinhaiti.com/contenu.php?idtexte=35123>>. (Consulté le 25 juin 2013).
- DE GRANDPRÉ, Hugo. Haïti : les fonds pour les nouveaux projets sont gelés. *La presse* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201301/03/01-4608248-haiti-les-fonds-pour-les-nouveaux-projets-sont-geles.php>>. (Consulté le 21 août 2013).
- DESCHAMBAULT, Joëlle. *Sécurité et développement dans la politique de coopération internationale : une approche biopolitique, le cas du Canada en Haïti (1994-2004)* [En ligne]. Mémoire de master en Sciences politiques. Montréal : Université du Québec à Montréal, 2009, 144 p. Disponible sur : <<http://www.archipel.uqam.ca/2381/>>. (Consulté le 30 janvier 2013).
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État à Monrovia. *La feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État* [En ligne]. 2011, 4 p. Disponible sur : <<http://www.pbsdialogue.org/documentupload/48346026.pdf>>. (Consulté le 02 juillet 2013).
- Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté. *DSNCRP* [En ligne]. 2007, 172 p. Disponible sur : <<http://www.mpce.gouv.ht/dsrp.htm>>. (Consulté le 21 août 2013).

- DORVILLIER, Fritz. *La crise haïtienne de développement : essai d'anthropologie dynamique*. Québec : Les Presses de l'Université de Laval, 2012, 167 p. ISBN 978-2-7637-9623-9.
- ENGLISH, Philippe. *L'aide au développement du Canada à Haïti : une étude indépendante*. Ottawa : Institut Nord-Sud/The North-South Institute, 1984, 181 p. ISBN 0-920494-35-8.
- Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (FICR). *IDRL en Haïti* [En ligne]. 2010, 70 p. Disponible sur : [http://www.ifrc.org/PageFiles/49635/1213600-IDRL_Haiti-FR-LR%20\(final\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/49635/1213600-IDRL_Haiti-FR-LR%20(final).pdf). (Consulté le 14 août 2013).
- Fédération internationale des Droits de l'homme (FIDH). *Haïti : la sécurité humaine en danger* [En ligne]. 2012. Disponible sur : <http://www.fidh.org/Haiti-la-securite-humaine-en-12414>. (consulté le 21 août 2013).
- Foncier Haïti. *Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti* [En ligne]. 2010, 44 p. Disponible sur : <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=WjRLpFjGRAU%3D&tabid=1821>. (Consulté le 22 août 2013).
- Fonds pour la reconstruction d'Haïti (FRH/FFMD). *Un partenariat entre le gouvernement haïtien et la communauté internationale* [En ligne]. (Modifié le 14 août 2013). Disponible sur : <http://www.haitireconstructionfund.org/fr/accueil>. (Consulté le 15 août 2013).
- FORST, Michel. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Haiti, Michel Forst* [en ligne]. Juin 2012. Disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?m=47. (Consulté le 21 août 2013).
- FORST, Michel. *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti* [en ligne]. Février 2013. Disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?m=47. (Consulté le 21 août 2013).
- GASPARD, Fritzner. *Haïti : ajustement structurel et problèmes politiques*. Paris : l'Harmattan, 2008, 153 p. ISBN 978-2-296-05934-4.

- GOODY, Allison. *Le développement international : le débat sur l'efficacité de l'aide* [En ligne]. Ottawa : Rapport du Service d'information et de recherches parlementaires. 2009, 26 p. Disponible sur : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0907-f.htm> (Consulté le 17 juin 2013).
- Gendarmerie royale du Canada (GRC). *Arrangement sur la police civile au Canada* [En ligne]. (Modifié le 16 août 2013). Disponible sur : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/po-mp/cpa-apc-fra.htm>. (Consulté le 17 août 2013).
- Haïti Libre. Haïti-Réconstruction : Martelly demande le renouvellement de la CIRH. *Journal Haïti libre* [En ligne]. 2011. Disponible sur : <http://www.haitilibre.com/article-3436-haiti-reconstruction-martelly-demande-le-renouvellement-de-la-cirh.html>. (Consulté le 15 août 2013).
- HOLLY, Daniel. *De l'état en Haïti : Essai*. Paris : L'Harmattan, 2011, 238 p. ISBN 978-2-296-56152-6.
- International Crisis Group. *Gouverner Haïti : le temps du Consensus national* [En ligne]. 2013, Rapport Amérique Latine et Caraïbes. Disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/haiti/French/046-governing-haiti-time-for-national-consensus-french.pdf>. (Consulté le 21 août 2013).
- ICART, Jean Claude. Le Québec et Haïti : une histoire ancienne. *Cap-aux-Diamants : La revue d'histoire du Québec* [En ligne]. 2004, n° 79, p. 30-34. Disponible sur : <http://www.erudit.org/culture/cd1035538/cd1045095/7190ac.pdf>. (Consulté le 23 juin 2013).
- ICART, Lyonel. Haïti-en-Québec : notes pour une histoire. *Ethnologies* [En ligne]. 2006, vol 28 n° 1, p. 45-79. Disponible sur : <http://www.erudit.org/revue/ethno/2006/v28/n1/014148ar.pdf>. (Consulté le 23 juin 2013).
- LOUIS, Jean-Mary. *L'invention d'Haïti comme société pauvre : l'herméneutique de la société pauvre haïtienne* [En ligne]. Thèse de doctorat en sciences politiques. Montréal :

Université du Québec à Montréal, 2010,. p. 428. Disponible sur :

<<http://www.archipel.uqam.ca/3285/1/D1931.pdf>>. (Consulté le 23 juin 2013).

- MENENDEZ, Mario. *Cuba, Haïti et l'interventionnisme américain : un poids, deux mesures*. Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, (Collections histoire), 2005, 178 p. ISBN 978-2271063625.
- MIDY, Franklin. Le mouvement social haïtien pour le changement : les ONG haïtiennes et l'aide canadienne. *Nouvelles pratiques sociales* [En ligne]. 1991, vol 4 n° 1, p. 65-80. Disponible sur : <<http://www.erudit.org/revue/nps/1991/v4/n1/301117ar.pdf>>. (Consulté le 23 juin 2013).
- Ministère des affaires étrangères, du commerce et du développement. *MAECD* [En ligne]. (Modifié le 03 août 2013). Disponible sur : <<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=fra>>. (Consulté le 03 août 2013).
- Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI). *Évaluation sommative du fonds pour la paix et la sécurité mondiales en Haïti* [En ligne]. 2009. 141 p. Disponible sur : <http://www.international.gc.ca/about-a_propos/assets/pdfs/evaluation/gpsf_fpsm_haiti09_fr.pdf>. (Consulté le 9 avril 2013).
- Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI). *Évaluation de l'arrangement sur la police canadienne et du programme d'opérations internationales de paix et de maintien de la paix (Rapport final)* [En ligne]. 2012, 134 p. Disponible sur : <http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2012/evaluation/cpaipp_apcpip12.aspx?lang=fra>. (Consulté le 17 août 2013).
- Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI). *Évaluation sommative du fonds pour la paix et la sécurité mondiales* [En ligne]. 2011, 157 p. Disponible sur : <http://www.international.gc.ca/about-a_propos/assets/pdfs/evaluation/gpsf_fpsm11_fr.pdf>. (Consulté le 10 avril 2013).
- Ministère de la Défense Nationale (MDN). *Défense nationale et les forces armées canadiennes* [En ligne]. (Modifié le 13 août 2013). Disponible sur : <<http://www.forces.gc.ca/fr/>>. (Consulté le 13 août 2013).

- Ministères des affaires étrangères. *France-Diplomatie* [En ligne]. (Modifié le 2 juillet 2013) Disponible sur : <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>> (Consulté le 04 juillet 2013).
- Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). *Rapport sur les allégations d'homicides commis par la police nationale d'Haïti et sur la réponses des autorités étatiques* [En ligne]. 2011. Disponible sur : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report_on_killings_fr.pdf>. (Consulté le 21 août 2013).
- Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). *MINUSTAH* [En ligne]. (Modifié le 30 juillet 2013). Disponible sur : <<http://www.minustah.org/>> (Consulté le 30 juillet 2013).
- Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). *Haïti va de l'avant pas à pas* [En ligne]. 2012, 26 p. Disponible sur : <<http://www.minustah.org/haiti-va-de-lavant-pas-a-pas-rapport-2012/>>. (Consulté le 17 août 2013).
- Observatorio Género y Equidad. República Dominicana : Comienza Conferencia internacional para la refundación de Haití. *Observatorio Género y Equidad* [En ligne]. 2010. Disponible sur : <<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/bloc-mainmenu-9/26-novedades/2486-repca-dominica-comienza-conferencia-internacional-para-la-refundacion-hait>>. (Consulté le 13 août 2013).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : de la fragilité à la résilience* [En ligne]. 2008. 93 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/42143231.pdf>>. (consulté le 15 juin 2013).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Emerging Lessons From Post-conflict and Fragile situations: Contracting Out Government Functions and Services* [En ligne]. 2009. 173 p. Disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/contracting-out-government-functions-and-services/contracting-out-health-services-in-post-conflict-and-fragile-situations_9789264066212-2-en>. (Consulté le 14 août 2013)

- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* [En ligne]. 2007. 4 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/38368761.pdf>>. (Consulté le 14 juin 2013).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires : rapport pays 4, Haïti* [En ligne]. 2010, 48 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/dacfragilestates/44654672.pdf>>. (Consulté le 17 juin 2013).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Untying Aid: Is it Working? Evaluation of the Paris Declaration* [En ligne]. 2009. 112 p. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/44375975.pdf>>. (Consulté le 14 juin 2013).
- Organisation d'États américains (OEA). *Democracy for peace, security and development* [En ligne]. (Modifié le 22 août 2013). Disponible sur : <<http://www.oas.org/en/>>. (consulté le 22 août 2013).
- Partenariat de Busan. *4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide* [En ligne]. 2011. Disponible sur : <<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>>. (Consulté le 23 août 2013).
- Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. *PARDN* [En ligne]. 2010. Disponible sur: <http://www.pseau.org/outils/ouvrages/haiti_pardn.pdf> (Consulté le 20 mai 2013).
- Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti. *PARGEP* [En ligne]. (Modifié le 17 juin 2013). Disponible sur : <<http://www.pargep.enap.ca/fr/Accueil.aspx?sortcode=1.1.2.2>> (Consulté le 28 juin 2013).
- Projet d'appui technique en Haïti. *PATH* [En ligne]. (Modifié le 02 mai 2013). Disponible sur : <<http://www.path-haiti.org/>> (Consulté le 05 août 2013).

- PSENNY, Daniel. Haro sur l'argent du désastre. *Le Monde* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <www.lemonde.fr/culture/article/2013/04/12/haiti-haro-sur-l-argent-du-desastre_3158905_3246.html>. (Consulté le 21 août 2013).
- Radio Canada. L'opposition dénonce le gel de l'aide canadienne. *Radio Canada* [En ligne]. Janvier 2013. Disponible sur : <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/01/04/001-acdi-haiti-npd-observatoire.shtml>>. (Consulté le 22 août 2013).
- RUDNER, Martin. *Le Canada et le monde : l'aide et le commerce dans le cadre de la nouvelle politique étrangère du Canada* [En ligne]. 1996, vol 27, n° 2, p. 381-395. Disponible sur : <<http://id.erudit.org/iderudit/703601ar>>. (Consulté le 01 août 2013).
- Service Correctionnel du Canada (SCC). *Communiqués de presse et avis aux médias* [En ligne]. 2013. Disponible sur : <<http://www.csc-scc.gc.ca/salle-des-medias/009-0004-fra.shtml>>. (Consulté le 19 août 2013).
- THÉRIEN, Jean Philippe. Le Canada et le régime international de l'aide. *Études internationales* [En ligne]. 1989, vol 20, n° 2, p. 311-340. Disponible sur : <<http://id.erudit.org/iderudit/702494ar>> (Consulté le 03 juin 2013).

RÉSUMÉ

L'aide canadienne en Haïti s'inscrit dans un projet d'ensemble des pays donateurs de réformer les structures de l'État haïtien. Au nom de la coordination des interventions, le Canada a, dès les années 90, concentré son aide dans ce pays dans des secteurs spécifiques : création d'une police haïtienne, réforme de la justice et des systèmes carcéral et douanier, et la formation des cadres de l'administration publique. Le séisme frappant Haïti en janvier 2010 renforce la volonté du Canada de poursuivre cette orientation particulière. L'absence de résultats concrets de l'aide canadienne poussera, toutefois, les dirigeants canadiens à remettre en question leur engagement envers Haïti dès 2013.

Mots clés : Canada, Haïti, bonne gouvernance, État haïtien, efficacité de l'aide, aide publique au développement (APD), Déclaration de Paris, Agence canadienne de développement international (ACDI), coopération internationale.