



## **Les difficultés d'intervention des bailleurs en Haïti en coopération administrative: un retour d'expérience.**

Haïti reçoit une aide publique internationale considérable dans laquelle la France pèse relativement peu. L'aide publique au développement, dont les États Unis et l'Union européenne sont les principaux contributeurs, représente environ 1 milliard d'euros par an. La France se situe après la Banque inter-américaine de développement, le Programme des Nations Unies, la Banque mondiale, après le Canada et avant l'Espagne. Rappelons qu'Haïti, situé à proximité de la Floride et de Saint Domingue et Cuba, terres hispanophones, a pour langues officielles le créole et le français.

Les Haïtiens critiquent cette aide, plus dans ses modalités de mobilisation que dans son principe même. Selon l'économiste haïtien Etzer S.Emile<sup>1</sup>, « nous avons cautionné l'ONG-isation comme modèle de développement ». Ceci serait la deuxième cause du sous-développement, après le choix de la rente au détriment de la production nationale. Selon Bill Clinton, Haïti est le deuxième pays avec le plus grand nombre d'ONG par habitant au niveau mondial. Un « État par défaut » naît ainsi du contournement de l'État par les bailleurs internationaux qui font, par crainte de la corruption, exécuter leurs programmes d'aide financière et matérielle par les ONG.

Après le séisme du 12 janvier 2010, seulement 1% des fonds d'aide d'urgence ont été ainsi remis au gouvernement et 1,8 % des fonds de reconstruction a été consacré à l'appui budgétaire ; cela laisse évidemment peu de chance au gouvernement haïtien de développer sa propre capacité institutionnelle en matière de fournitures de services. La faiblesse de la coordination entre bailleurs, la parcellisation et le cloisonnement de programmes, la prédominance de l'anglais comme langue de travail, le manque d'expérience professionnelle, dû à des recrutements massifs de jeunes coopérants volontaires, l'orientation de la moitié de l'aide de l'USAID vers des sociétés à but lucratif basées aux États-Unis, tout cela constitue un faisceau supplémentaire de facteurs aggravants.

Dans ce contexte difficile<sup>2</sup>, la France dispose pourtant « d'atouts multiples »<sup>3</sup>, en particulier dans le secteur social, la lutte contre l'érosion des sols et la déforestation dans laquelle l'AFD, s'est engagée de façon très volontariste.

La coopération administrative est également un enjeu de partenariats multiformes dans lequel la France tient une place importante, malgré la concurrence du Canada et de ses universités qui bien souvent, proposent en langue française un modèle administratif contractuel d'inspiration anglo-saxonne.

Les raisons de cette influence française sont multiples. Adopté en 1826 en Haïti, le Code civil napoléonien a modelé l'esprit et la lettre du droit haïtien, malgré les survivances du droit coutumier

---

<sup>1</sup> *Haïti a choisi de devenir un pays pauvre* (2017, Les presses de l'Université Quisqueya).

<sup>2</sup> Aggravé par la crise politique qui perdure depuis juillet 2018. Haïti n'a plus de gouvernement depuis mars 2019. Dans ce contexte d'émeutes et de violence, l'AFD a temporairement fermé ses bureaux en Haïti, au moment où la présente note est rédigée, dont le personnel a été replié en Guadeloupe.

<sup>3</sup> Rapport de M. Hervé Berville, page 24 <http://ideffie.org/wp-content/uploads/2018/09/Rapport-Berville.pdf>

très présent dans les zones rurales. Haïti, comme la France, est un État unitaire où la déconcentration s'ancre davantage dans l'esprit national que la décentralisation, dont l'affirmation énergique dans la Constitution haïtienne est inversement proportionnelle à sa réalité sur le terrain. Figure tutélaire de la nation haïtienne, Toussaint Louverture, général français décédé avant la proclamation de l'indépendance dans une prison française puis honoré au Panthéon, aspirait pour son pays natal à un statut d'autonomie, au nom des droits de l'homme de 1789 et au sein de la Grande Nation, que Napoléon 1<sup>er</sup> lui refusa en même temps que l'abolition de l'esclavage. Cependant l'administration française dans son ensemble, et la haute fonction publique en particulier, jouit aujourd'hui encore d'un grand prestige auprès des cadres de la fonction publique haïtienne de métier.

En témoigne notamment le recrutement en mars 2018 d'un cadre français, administrateur général senior issu de l'ENA, chargé par le Coordonnateur général de l'Office du management et des ressources humaines (OMRH) de contribuer à « la mise en œuvre » d'un plan pluriannuel de modernisation de l'Etat (PME-2023) dont les Haïtiens se voulaient maîtres de la conception stratégique.

Les Haïtiens ont ainsi obtenu de l'AFD et de l'ENA ce recrutement sensible qu'ils n'avaient pas voulu demander aux États-Unis et qu'ils n'ont pu obtenir de la délégation de l'Union européenne sur place. Il y a à cela plusieurs raisons. En premier lieu, l'ancrage traditionnel de la coopération administrative européenne est sectoriel et non interministériel, alors que l'Office de Management des Ressources Humaines, instance placée auprès du Premier ministre l'est par nature. La délégation de l'Union européenne préfère en effet intervenir ministère par ministère, principalement auprès du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'Éducation nationale. En second lieu l'Union européenne développe depuis des années un programme de réformes administratives déployé en phases successives. Ce programme s'inscrit dans le cadre d'une vision stratégique initiale déterminée par des experts mobilisés ponctuellement par des bureaux d'études. Peu au fait des réalités haïtiennes et davantage familiers des procédures d'appels d'offres financés par l'UE, ces bureaux d'études recrutent des experts qui doivent s'adapter à des termes de références qui s'imposent à leur mission.

La flexibilité des procédures européennes fut mise à rude épreuve face aux attentes haïtiennes en matière de coopération administrative très fortement affirmées en 2018. Des retards techniques, des dysfonctionnements informatiques et surtout la volonté de « garder la main » sur la conception stratégique de la prochaine phase de la réforme administrative haïtienne empêchèrent en effet l'Union européenne de répondre à la demande haïtienne en temps et en heure.

En mars 2018 un séminaire sur les bonnes pratiques administratives au niveau international fut organisé par les Haïtiens en même temps qu'ils procédèrent au recrutement d'un consultant principal de nationalité française recruté via l'AFD et l'ENA et directement placé auprès du Coordonnateur général de l'OMRH.

En juin de la même année, un séminaire d'élaboration du PME-2023 mobilisa des représentants de la société civile haïtienne, des fonctionnaires haïtiens, des coopérations française diligentée par l'AFD et l'ENA, américaine et canadienne, en l'absence de participation ou même de simple représentation européenne.

Pis, les experts européens se manifestèrent seulement en septembre 2018, après la validation du PME-2023 par le chef de l'État haïtien, munis de termes de références européens inchangés depuis février 2018, et invitant les autorités haïtiennes à élaborer l'approche stratégique du Plan de réforme administrative d'Haïti dans le fil de la conception des réformes précédentes. Cette démarche fut jugée d'autant moins acceptable par les Haïtiens que des évaluations, financées par l'Union européenne elle-même, avaient montré les fortes limites des approches conceptuelles dénuées d'effets auprès des ministères haïtiens. Ceci résultait notamment de la fragilité juridique et politique de documents préconisant des stratégies de réforme administrative sans disposer du statut de normes légales ou de circulaires provenant de la Primature ou de la Présidence de la République

haïtienne. Du point de vue d'une fonction publique de carrière comme l'est celle d'Haïti, cette question de forme est loin d'être anecdotique.

Les enseignements du retour d'expérience de la coopération administrative internationale avec Haïti en 2018-2019 pourraient être les suivants.

La division du travail et des domaines d'interventions entre bailleurs devrait être une règle de droit commun dans chacune des politiques publiques d'aide au développement. Les réformes du statut de la fonction publique, l'amélioration du recrutement du management et de l'évaluation des agents publics, l'administration numérique et les relations avec l'utilisateur que le PME-2023 met au cœur de la réforme de l'État, constituent un échantillon d'un vaste terrain défriché en théorie, mais sans mise en œuvre ou ignoré jusqu'à présent, aussi bien en théorie qu'en pratique. Il mériterait une véritable coopération plutôt qu'une addition de procédures cloisonnées les unes par rapport aux autres.

De véritables contrats d'objectifs et de performances (COP) devraient associer concrètement des ministères sectoriels, l'OMRH et tel(s) ou tel(s) bailleur(s) autour de la mise en œuvre pluriannuelle d'actions précises. Chaque année un dialogue de gestion entre les signataires et des représentants de la société civile haïtienne devrait faire le point des avancées et des marges de progrès.

Les enseignements pour la France elle-même sont multiples.

La France a une expérience reconnue en matière de réforme des relations entre l'administration et les administrés (un chantier perpétuellement ouvert). Il s'agit là d'un créneau stratégique, éminemment politique dans un pays dont les habitants ne se ressentent traditionnellement pas comme des usagers, mais s'estiment plutôt victimes d'un système structurellement prédateur.

La coordination entre les acteurs français est perfectible, que ce soient les institutions et les opérateurs français comme l'AFD, Expertise France, l'ENA, les entreprises françaises ou encore les experts eux-mêmes, ceux qui travaillent pour les opérateurs français comme ceux qui sont mobilisés par d'autres bailleurs internationaux. La forme de cette concertation peut varier en fonction des circonstances et des pays, mais son exigence demeure partout afin d'optimiser et de moderniser l'aide française au développement.

L'enseignement principal est sans doute l'importance croissante du coaching dans la coopération administrative internationale. La conception de l'aide perçue comme un livrable délivré « d'en haut » mérite aujourd'hui d'être remise en cause. La « posture basse » de type « coaching », centrée sur l'écoute pragmatique, devrait se substituer au modèle traditionnel de l'aide occidentale qui propose « une stratégie » alors que de plus en plus, les nationaux attendent localement, en Haïti et ailleurs, des contributions pratiques et modestes à des mises en œuvre opérationnelles, une politique de petits pas plutôt que l'annonce exogène d'une stratégie qui s'avère un effet d'annonce dépourvu d'effets réformateurs concrets aux yeux de la population.

Janvier 2020

Bernard Zahra, membre d'IDEFFIE, a effectué une mission sur le terrain pour le compte de la France, dont le retour d'expérience est le point de départ de cette analyse.

<http://ideffie.org>