Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

HAÏTI

RENFORCER L'ADMINISTRATION POUR UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE RÉSILIENTE ET DURABLE



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Haïti

RENFORCER L'ADMINISTRATION POUR UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE RÉSILIENTE ET DURABLE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2021), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Haïti : Renforcer l'administration pour une gouvernance publique résiliente et durable*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/f826ac45-fr*.

ISBN 978-92-64-40134-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-67591-9 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © ContentForAll/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2021

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : *http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation*.

Avant-propos

La République d'Haïti fait face à des défis de développement complexes et multidimensionnels, tant environnementaux, politiques, sociaux qu'économiques, qui grèvent le bon fonctionnement de la gouvernance publique et entravent la réalisation des objectifs de l'administration haïtienne. En réponse à ces défis et face aux disparités régionales aiguës et persistantes, l'administration haïtienne poursuit un programme de réforme vaste et inclusif qui comprend le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH), le Programme de Modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) et la Stratégie de Réforme des Finances Publiques (SRFP). Ces documents reflètent la détermination du gouvernement à poursuivre un programme robuste de réforme de la gouvernance publique, ainsi que d'atteindre des objectifs clairs et ambitieux en termes de développement social et économique. Les buts de cette réforme visent à rapprocher le pays du statut d'économie émergente, à renforcer l'État de droit, à encourager une société plus solidaire et plus inclusive, et enfin à rénover et moderniser la gouvernance publique.

C'est dans ce contexte que l'OCDE intervient auprès de l'administration haïtienne à l'aide d'un Examen de la Gouvernance Publique (ci-après « l'Examen ») ayant pour objectif de présenter un diagnostic multidimensionnel de la gouvernance publique en Haïti. Cet Examen structuré autour de problématiques de la gouvernance publique identifiées en collaboration avec le gouvernement, est accompagné par des recommandations formulées dans le but de soutenir le pays dans la réalisation de ses objectifs prioritaires de réforme. Ancré dans une volonté de continuité et de cohérence avec les initiatives existantes, il représente donc une opportunité privilégiée pour consolider les réformes effectuées dans le passé et proposer de nouvelles actions, permettant à Haïti de réaliser sa vision stratégique à long terme de promouvoir une croissance économique inclusive et durable pour tous ses citoyens. Les recommandations formulées par l'OCDE ont également vocation à fournir au gouvernement des orientations et des outils d'analyse en vue de la sélection, la coordination et l'évaluation des projets proposés dans le cadre de l'appui international.

À cet égard, l'Examen recommande à Haïti de poursuivre un programme complet de réforme de la gouvernance publique, en ligne avec les objectifs du Programme de Modernisation de l'État 2018-2023 et du Plan Stratégique de Développement d'Haïti, afin de rendre le processus de décision plus stratégique à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et de renforcer la capacité de l'administration publique et du centre de gouvernement dans les domaines suivants : la coordination menée par le centre de gouvernement; la prise de décision basée sur les faits et données probantes; la gouvernance multi-niveaux; la gestion stratégique de la fonction publique; et le gouvernement ouvert et la gestion stratégique de la communication publique.

En outre, l'Examen propose un ensemble de recommandations, dont la mise en œuvre dépend en partie de la volonté politique nationale et de la stabilité des conditions politiques et socio-économiques. Cet Examen formule par conséquent des recommandations qui doivent être intégrées dans le cadre d'un processus de réforme régulier et continu, à travers l'ensemble du gouvernement et de l'administration haïtienne. Par ailleurs, au vue de la pandémie de la COVID-19, ainsi que des évènements sécuritaires et politiques actuels, l'Examen recommande l'extension de la période de mise en œuvre du Programme de

Modernisation de l'État au-delà de l'horizon 2023, afin de pouvoir garantir le succès des réformes de la gouvernance publique.

Ce rapport fait partie d'une série d'examens de la gouvernance publique réalisés par l'OCDE dans des pays membres et non membres de l'organisation. Il a été mené sous l'égide du Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE, avec le soutien de la division des Examens de la Gouvernance Publique et des Partenariats. Cet Examen a été mené en collaboration avec l'Office de Management et des Ressources Humaines, un organe stratégique de la Primature de la République d'Haïti. Il se fonde sur les éléments fournis par le gouvernement de la République d'Haïti, y compris les réponses documentées à un questionnaire de l'OCDE spécifique au projet; deux rapports de contexte produits par des experts locaux; deux missions d'enquête et une mission de finalisation réalisées à distance compte tenu des conditions sanitaires et de sécurité qui ont réuni des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales; ainsi que les expertises de pairs issus de la France, du Maroc, du Sénégal, de la Société Européenne d'Évaluation et de la Tunisie.

Ce rapport est rendu possible grâce au soutien du peuple américain à travers l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le contenu de ce rapport est la responsabilité de l'OCDE et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

La rédaction de ce rapport et les activités d'enquête entreprises dans le cadre de ce projet ont été effectuées de février 2019 à juin 2021. Le rapport a été approuvé et déclassifié par le Comité de la gouvernance publique par procédure écrite le 08 juillet 2021. Il a été préparé pour la publication par le Secrétariat.

Remerciements

Les Examens de la Gouvernance Publique de l'OCDE sont menés par la Division des Examens de la Gouvernance et des Partenariats, dirigée par Martin Forst, Chef de division, au sein de la Direction de la gouvernance publique, sous la responsabilité d'Elsa Pilichowski. La mission de la Direction de la gouvernance de l'OCDE est d'aider les gouvernements à tous les niveaux à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies innovantes, fondées sur des données probantes pour renforcer la gouvernance publique, pour répondre efficacement à des défis économiques, sociaux et environnementaux divers et perturbateurs, et pour aider les gouvernements à réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés, notamment vis-à-vis des réformes de la gouvernance publique.

Le présent Examen sur la gouvernance publique d'Haïti a été mené par Adam Ostry, Chef de l'Unité des Examens de la Gouvernance Publique et Chef de projet principal, et coordonné par Emma Phillips, Analyste politique au sein de cette même Unité. Meghan Hennessy, Coordinatrice évènementielle, Unité des Examens de la Gouvernance Publique, et Patricia Marcelino, Chargée de recherche**,** Unité des Examens de la Gouvernance Publique, ont apporté une assistance administrative précieuse à l'équipe de coordination du projet. Le travail éditorial et le contrôle de qualité ont été assurés par Ciara Muller, Coordinatrice de la communication, Unité des Examens de la Gouvernance Publique, qui a également préparé le manuscrit pour la publication finale.

Le chapitre 1, qui présente les facteurs contextuels influant sur la réforme de la gouvernance publique en Haïti a été rédigé par Marion Tolboom, avec l'aide d'Arnault Pretet, Analyste, Unité des Examens de la gouvernance publique sous la direction d'Emma Phillips et d'Adam Ostry. Le chapitre 2, consacré à la coordination menée par le centre de gouvernement en Haïti, a été rédigé par Emma Phillips sous la direction d'Adam Ostry. Le chapitre 3, qui traite du lien entre la planification stratégique, l'utilisation des faits et données probantes et la budgétisation, a été rédigé par Claire Salama, Analyste, Unité de Budgétisation et Dépenses Publiques, Division de Gestion Publique et du Budget, et Alexandre Leroy, Analyste, Unité de Budgétisation et Dépenses Publiques, Division de Gestion Publique et du Budget. Emma Phillips a rédigé le chapitre 4 sur la gouvernance multi-niveaux avec les conseils d'Adam Ostry. Donal Mulligan, Analyste, Unité Emploi et gestion publics, Division de la Gestion Publique et du Budget, et François Villeneuve, Analyste, Unité Emploi et gestion publics, Division de la gestion publique et du budget, ont rédigé le chapitre 5, qui couvre la gestion stratégique des ressources humaines. Carla Musi, Analyste, Unité de Gouvernement Ouvert et de l'Espace Civique, Division pour un Gouvernement Ouvert et Innovatif, Émilie Cazenave, Analyste, Unité de Gouvernement Ouvert et de l'Espace Civique, Division pour un Gouvernement Ouvert et Innovatif et Emma Cantera, Analyste, Unité de Gouvernement Ouvert et de l'Espace Civique, Division pour un Gouvernement Ouvert et Innovatif ont rédigé le chapitre 6 sur le gouvernement ouvert et la communication gouvernementale.

Cet Examen reflète également les contributions et l'assistance d'un certain nombre de participants issus de l'ensemble du gouvernement haïtien, sans qui cette revue n'aurait pas été possible et auxquels l'équipe exprime sa reconnaissance. Des remerciements particuliers sont adressés à :

- M. Jean Roudy Aly, Coordonnateur Général, Office de Management et des Ressources Humaines, Primature, République d'Haïti et son prédécesseur M. Josué Pierre Louis;

- M. Élie Jean-Philippe, Coordonnateur du Secrétariat Technique, Office de Management et des Ressources Humaines, Primature, République d'Haïti;
- M. Henri Boucicaut, Coordonnateur, Office de Management et des Ressources Humaines, Primature, République d'Haïti;
- M. Géraldy Pierre-Eugène, Coordonnateur, Office de Management et des Ressources Humaines, Primature, République d'Haïti;
- M. Wisner Thomas, Coordonnateur, Office de Management et des Ressources Humaines, Primature, République d'Haïti;
- M. Georges Garnier, Coordonnateur, Unité de coordination des Délégations et Vice-Délégations, Ministère de l'Intérieur et de la Collectivités Territoriales, République d'Haïti;
- M. Ricardo Germain, Chef de service, Ministre de la Planification et de la Coopération Externe, République d'Haïti;
- Mme Léonne Prophète, Directrice de la Planification Économique et Sociale, Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, République d'Haïti.

L'équipe de l'OCDE souhaite remercier les sept pairs examinateurs qui ont contribué à cet Examen par leurs connaissances et leurs expériences approfondies de la gouvernance publique :

- M. Jean-Marc Chneider, Chef du Bureau de la prospective et de l'expertise européenne et internationale, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, République Française;
- M. Ahmed Khalid Benomar, Coordonnateur du pôle en charge de la politique économique et de l'investissement, Services du Chef du Gouvernement, Royaume du Maroc;
- Mme Sarah Lamrani, Directrice des Études, de la Communication et de la Coopération, Département de la Réforme de l'Administration, Royaume du Maroc;
- M. Djiby Diagne, Directeur Général adjoint, Bureau Opérationnel du Suivi, Présidence de la République du Sénégal; et
- M. Baye Gueye, Bureau Opérationnel du Suivi, Présidence de la République du Sénégal.
- M. Mondher Bousnina, Président de l'instance de prospective et d'accompagnement du processus de la décentralisation, République de Tunisie;
- Mme Daniele Lamarque, Présidente de la Société Européenne d'Évaluation.

L'équipe de l'Examen souhaite également remercier le coordonnateur local de l'OCDE M. David Alexandre, ainsi que M. Kesner Pharel, PDG du Group Croissance et son équipe, pour leur accompagnement lors des missions d'enquête et lors de la mission de finalisation. L'OCDE remercie également M. Tony Cantave pour ses connaissances partagées auprès de l'équipe projet par le biais d'un rapport de contexte.

Cet Examen a bénéficié du soutien constant de l'Agence des États-Unis pour le développement international USAID, dirigée en Haïti par M. Chris Cushing, Chef de mission USAID Haïti. À cet égard, l'équipe de l'Examen souhaite particulièrement remercier Mme Régine Dupuy, Conseillère principale en gouvernance, USAID Haïti, ainsi que son équipe, pour leur contribution active au processus d'Examen de la gouvernance publique en Haïti. Enfin, l'OCDE remercie son prédécesseur M. Alphonse Nkunzimana, ancien conseiller principal en gouvernance, USAID Haïti, pour son soutien lors de la définition et la mise en place du projet.

Table des matières

Avant-propos 3

Remerciements 5

Sigles et abréviations 11

Résumé Exécutif 14

Diagnostic & recommandations 16

Pour une meilleure coordination pangouvernementale grâce à un centre de gouvernement renforcé 16
Prendre des décisions basées sur les faits et données pertinentes 19
Adopter une approche cohérente et stratégique du développement local par le biais d'une décentralisation et d'une déconcentration plus efficaces et d'une meilleure gouvernance multi-niveaux 20
Promouvoir une gestion stratégique de la fonction publique afin de répondre aux besoins des citoyens 22
Favoriser un gouvernement plus ouvert, plus transparent, et plus inclusif afin de garantir que les politiques publiques reflètent les besoins de la population 24

1 Contextualiser la gouvernance publique en Haïti 27

Introduction 28
L'histoire économique et politique d'Haïti comme clé de lecture pour appréhender les enjeux actuels de gouvernance publique 29
Haïti aujourd'hui : des défis politiques, économiques et sociaux à relever 33
La gouvernance publique en Haïti, une vision pour l'avenir et les défis futurs 37
Conclusion 39
Références 40
Notes 42

2 Coordination pangouvernementale menée par le centre de gouvernement de Haïti 43

Introduction 44
La réalisation des objectifs du gouvernement haïtien dépend d'une coordination accrue par le centre de gouvernement 45
Le rôle des partenaires techniques et financiers dans le cadre de la prise de décisions en Haïti 53
Conclusion et recommandations 62
Références 67
Notes 70

3 L'utilisation des données probantes dans la planification stratégique et budgétaire en Haïti 71
Introduction 72
Haïti s'est fixé des objectifs de développement ambitieux, formalisés dans un cadre de planification stratégique à plusieurs niveaux, qui comporte des limites méthodologiques 73
L'État haïtien travaille à la mise en œuvre d'une budgétisation axée sur la performance, mais certains fondamentaux doivent être au préalable mis en place 79
Construire un système robuste de suivi et d'évaluation des politiques publiques pour améliorer l'action publique et en accroître la transparence 89
Conclusion et recommandations 102
Références 105
Notes 109

4 Gouvernance multi-niveaux en Haïti 110
Introduction: un pays marqué par de fortes inégalités régionales 111
Compétences et ressources des collectivités territoriales : entre principes et réalités 113
Création d'un cadre stratégique de gouvernance multi-niveaux en Haïti 128
Conclusion et recommandations 138
Références 143
Notes 146

5 Gestion stratégique de la fonction publique en Haïti 147
Introduction 148
La haute fonction publique haïtienne doit être renforcée et soutenue pour accroître la performance 153
Renforcer le système de recrutement et améliorer la gestion de carrière en Haïti 158
Clarifier les responsabilités institutionnelles liées à la gestion des ressources humaines 164
Conclusion et recommandations 169
Références 172

6 Gouvernement ouvert et gestion stratégique de la communication publique en Haïti 174
Introduction 175
Gouvernement ouvert: transparence, redevabilité et participation 175
Gestion stratégique de la communication publique 193
Conclusion et recommandations 208
Références 213
Notes 217

Tableaux

Tableau 2.1. Haïti, dépendance à l'aide : 2017-2019 56
Tableau 4.1. Risques liés à la décentralisation 112
Tableau 4.2 Organisation et compétences légalement établies des collectivités territoriales en Haïti 116
Tableau 4.3. L'administration déconcentrée en Haïti 118
Tableau 4.4. Mise en place des institutions territoriales décentralisées prévues par la Constitution 120
Tableau 4.5. Quels transferts intergouvernementaux dans quels objectifs ? 126
Tableau 4.6. Tables sectorielles départementales 132

Graphiques

Graphique 2.1. Aide publique au développement en Haïti : 2002 – 2019 55

Graphique 2.2. Flux financiers vers Haïti par type (IDE, envois de fonds, APD) : 2002-2019 56
Graphique 3.1. Pays ayant une définition formelle de l'évaluation 92
Graphique 3.2. Institution au sein de l'exécutif avec des compétences pangouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques 97
Graphique 5.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique 149
Graphique 5.2. Fonctionnaires et autres agents des administrations centrales, 2018 150
Graphique 5.3. Existence d'une loi ou d'un document détaillant les responsabilités managériales des grands commis de l'État 156
Graphique 5.4. Différences entre la gestion des emplois des hauts responsables publics et des autres fonctionnaires 157
Graphique 5.5. Gérer les aptitudes dans la fonction publique 159
Graphique 5.6. Détermination des critères de sélection dans les pays de l'OCDE 162
Graphique 5.7. Organisme responsable de la promotion, la coordination et de l'administration de l'apprentissage dans les administrations publiques centrales 167
Graphique 6.1. Confiance dans le gouvernement national en Haïti (2006-2018) 179
Graphique 6.2. Objectifs principaux de la communication publique de quatre administrations haïtiennes 195
Graphique 6.3. Mesures de réponse à la mésinformation et désinformation 207

Encadrés

Encadré 2.1 Qu'est-ce que le centre de gouvernement ? 45
Encadré 2.2. Les examens fonctionnels pour limiter les chevauchements de mandats au Kazakhstan 50
Encadré 2.3. La fragilité selon l'OCDE 54
Encadré 2.4. Mécanismes de coordination de l'aide au Rwanda 61
Encadré 4.1. Pourquoi décentraliser la gestion de l'eau ? 114
Encadré 4.2. Responsabilités légales des collectivités territoriales dans la gestion publique de l'eau 117
Encadré 4.3. Gestion publique de l'eau en pratique : prépondérance du pouvoir central 119
Encadré 4.4. Clarification des attributions entre niveaux de gouvernement : les critères de l'OCDE 121
Encadré 4.5. Financement des collectivités en Suède : une autonomie financière importante 124
Encadré 4.6. Aperçu des systèmes de péréquation dans les pays de l'OCDE 126
Encadré 4.7. Fragmentation du paysage institutionnel de gestion de l'eau : chevauchements, lacunes et duplications 130
Encadré 4.8. Bonnes pratiques de coordination entre niveaux de gouvernement au sein de l'OCDE 133
Encadré 4.9. Intercommunalité des Palmes en Haïti 135
Encadré 5.1. Attributions de l'Office de Management et des Ressources Humaines 151
Encadré 5.2. Le mérite dans la fonction publique 152
Encadré 5.3. Vers un système de haute fonction publique au Brésil 155
Encadré 5.4. Mission Cadres Dirigeants en France 157
Encadré 5.5. Soutenir l'identification et la formation des hauts fonctionnaires 158
Encadré 5.6. La rénovation des concours en France et en Espagne 160
Encadré 5.7. Soutenir la fonction des ressources humaines dans les administrations publiques 166
Encadré 5.8. Réussir la décentralisation : manuel à l'attention des décideurs 168
Encadré 6.1. Définitions des principes de gouvernement ouvert 175
Encadré 6.2. Résumé des dispositions de la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert 177
Encadré 6.3. Initiatives de collaboration des médiateurs avec des parties prenantes 180
Encadré 6.4. L'engagement politique de haut niveau envers le gouvernement ouvert en Tunisie 182
Encadré 6.5. Cadre institutionnel mis en place au Bénin pour la participation des parties prenantes 183
Encadré 6.6. Dispositions des lois d'accès à l'information 185
Encadré 6.7. Processus d'élaboration de la loi d'accès à l'information au Maroc 187
Encadré 6.8. Encourager les citoyens grâce à la transparence budgétaire au Cameroun 188
Encadré 6.9. Éléments à prendre en compte lors d'une initiative de consultation des parties prenantes 191
Encadré 6.10. États généraux et Consensus national des organisations de la société civile béninoises 192
Encadré 6.11. La stratégie de communication du gouvernement britannique 196
Encadré 6.12. Le répertoire des métiers de la communication dans la fonction publique au Canada et en France 199
Encadré 6.13. Exemples de formations proposées aux communicants publics nationaux au Pays-Bas 200
Encadré 6.14. Le *Guide de la Communication publique au Maroc* 201
Encadré 6.15. La plateforme de consultation en ligne *MonOpinion* en Belgique 204
Encadré 6.16. Des formations aux outils de communication numérique au Canada 206

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AGD	Administration générale des douanes
ANMF	Association nationale des maires frontaliers
APD	Aide publique au développement
ASEC	Assemblée des sections communales
BAD	Banque africaine de développement
BAI	Bureau d'Analyse et d'Investigation
CAB	Cellule des affaires budgétaires
CAED	Cadre de coordination de l'aide externe au développement
CAEP	Comités d'eau
CASEC	Conseil d'administration de la section communale
CASER	Conseil d'administration des sections rurales
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CCI	Cadre de coordination intérimaire
CCSPP	Cellule de coordination et de suivi des politiques publiques
CDES	Conseil de développement économique et social
CdG	Centre du gouvernement
CDG	Centres de gestion
CEA	Comité d'efficacité de l'aide
CEP	Conseil Électoral Provisoire
CFPB	Contribution foncière des propriétés bâties
CFT	Contrôleurs financiers territoriaux
CGR/FPT	Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CIRH	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
CMRA	Comités ministériels de la réforme administratives
CMRP	Communauté des municipalités de la région de Palmes
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
COS	Comité d'orientation stratégique
CRPP-GE	Commission de réforme des finances publiques et de la gouvernance économique
CSAFP	Conseil supérieur de l'administration de la fonction publique
CSCCA	Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
DAC	*Development Assistance Committee*
DCT	Direction des collectivités territoriales
DGAFP	Direction générale de la fonction publique
DGI	Direction générale des impôts
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement
DRH	Directeur des ressources humaines
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté

DSNCRP	Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
EFPC	École de la fonction publique du Canada
EG	États Généraux
ENAPP	École nationale d'administration et de politiques publiques
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
FENACA	Fédération nationale des CASEC
FENAFEMH	Fédération nationale des femmes maires d'Haïti
FENAMH	Fédération nationale des maires d'Haïti
FENASEC	Fédération nationale des ASEC
FGDCT	Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales
FMI	Fonds monétaire international
GRH	Gestion des ressources humaines
HFP	Haute fonction publique
IDE	Investissements directs étrangers
IGF	Inspection générale des finances
IHSI	Institut haïtien de statistique et d'informatique
INAT	Institut national de l'administration territoriale
INET	Institut national des études territoriales
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du développement rural
MCI	Ministry of Commerce and Industry *(Ministère du Commerce et de l'Industrie)*
MDE	Ministère de l'Environnement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MGAE	External Assistance Management Module *(Module de gestion de l'aide externe)*
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MSPP	Ministère de la Santé publique et de la Population
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et communications
OMRH	Office de management et des ressources humaines
ONG	Organisation non-gouvernementale
OPC	Office de la Protection du Citoyen et de la Citoyenne
OREPA	Offices régionaux d'eau potable et d'assainissement
OSC	Organisations de la Société Civile
PCD	Plans communaux de développement
PCRE II	Programme cadre de réforme de l'État entre 2012 et 2017
PEFA	*Public expenditures and financial accountability*
PGO	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert
PIB	Produit intérieur brut
PIED	Petit États insulaires en développement
PIP	Programmes d'investissements publics
PME - 2023	Programme de modernisation de l'État 2018-2023
PND	Plan National de Déconcentration
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPBSE	Procédure de mise en œuvre de la chaîne de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation
PSDH	Plan stratégique de développement d'Haïti
PSE	Plan Sénégal émergent
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTI	Programmes triennaux d'investissement
RH	Ressources humaines
RNB	Revenu national brut
SCLP	Service pour la croissance et la lutte contre la pauvreté
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire

SNRE	Service national des ressources en eau
ST-CIAT	Secrétariat technique du CIAT
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
TST	Tables sectorielles et thématiques
UEP	Unités d'études et de programmation
UPMA	Unité de planification, de suivi et d'évaluation
UTE	Unités techniques d'exécution

Résumé Exécutif

Face aux défis politiques, socio-économiques et environnementaux auxquels Haïti est aujourd'hui confronté, le gouvernement s'est engagé dans la voie de la réforme de la gouvernance publique notamment avec le Programme de Modernisation 2018-2023 (PME) et le Plan Stratégique de Développement d'Haïti 2012-2030 (PSDH). C'est dans cette optique que l'OCDE présente cet Examen de la gouvernance publique en Haïti, réalisé pour le compte de l'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH). En s'appuyant sur les documents-cadres du gouvernement, il comporte cinq axes de réforme de la gouvernance publique qui peuvent permettre de promouvoir un développement socio-économique durable et inclusif pour tous les Haïtiens : la coordination gouvernementale, la prise de décision basée sur les faits et les données pertinentes, la gouvernance multi-niveaux, la gestion de la fonction publique, et le gouvernement ouvert.

La coordination des politiques publiques à l'échelle du gouvernement est menée par un certain nombre d'institutions du centre de gouvernement, dont les fonctions sont réparties entre la Présidence, la Primature, le Secrétariat général du Conseil des ministres et différents Ministères. Des lacunes et chevauchements apparaissent cependant entre les mandats et dans la réalité des activités de ces institutions. Compte tenu du poids de l'appui au développement en Haïti, les Partenaires Techniques Financiers (PTF) jouent également un rôle crucial dans le soutien et la mise en œuvre des réformes. Afin de renforcer la coordination et d'harmoniser la vision stratégique et la mise en œuvre des réformes, le gouvernement pourrait :

- Clarifier la définition et les mandats du centre de gouvernement pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, la planification stratégique, la prise de décision, le suivi et l'évaluation ;
- Renforcer et mieux définir les mécanismes de coordination et de collaboration institutionnelles afin d'améliorer le processus de prise de décision et la cohérence de l'action gouvernementale ;
- Renforcer la coordination avec les PTF pour s'assurer que les projets font progresser les priorités stratégiques nationales, que le financement est aligné sur les plans nationaux et que les cadres de suivi et d'évaluation lient l'appui international aux objectifs du gouvernement.

La production et l'utilisation de données probantes sont essentielles dans la planification stratégique et budgétaire. Les plans stratégiques haïtiens affichent à ce titre des objectifs clairs et mesurables par des indicateurs, mais pourraient gagner en cohérence avec les autres instruments de planification. En matière de gestion des finances publiques, des progrès notables ont été réalisés pour mettre en place un socle budgétaire solide, mais des difficultés importantes subsistent. Haïti manque, enfin, d'un cadre structurant les pratiques de suivi et d'évaluation. Il est ainsi recommandé de :

- Réviser le PME pour en améliorer la structure interne et la cohérence par rapport aux autres instruments de planification que sont le budget et le PSDH ;
- Mieux adapter le cycle budgétaire aux objectifs stratégiques haïtiens;
- Renforcer certains fondamentaux des finances publiques, tels que la consolidation d'un compte unique du trésor ou une plus grande transparence du processus budgétaire ;
- Établir un cadre institutionnel solide pour le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

Depuis la Constitution de 1987, le gouvernement s'efforce de rendre effectives la décentralisation et la déconcentration et d'améliorer la gouvernance multi-niveaux. Face aux difficultés liés au cadre législatif et à sa mise en œuvre et au manque de capacité des collectivités territoriales, il reste essentiel pour le gouvernement de créer un cadre stratégique robuste et opérationnel de gouvernance, de renforcer les mécanismes de coordination territoriale et de traduire les décisions stratégiques nationales en politiques concrètes à l'échelle territoriale. À ces fins, cette Revue recommande de :

- Clarifier le cadre juridique actuel encadrant la décentralisation et la déconcentration et développer les mécanismes de coordination multi-niveaux ;
- Renforcer les structures de coordination territoriale et appliquer la politique nationale de déconcentration ;
- Clarifier et apporter plus de cohérence au découpage territorial et administratif actuel.

Le PME 2023 a identifié un grand nombre d'enjeux critiques dans le développement du secteur public. Les hauts dirigeants, en particulier, ont un rôle clé à jouer et doivent être soutenus par des formations et des pratiques de gestion spécialisées. L'ancrage du principe de recrutement et de développement de carrière sur le mérite doit être poursuivi. Haïti doit aussi assurer une coopération efficace entre tous les acteurs impliqués dans la gestion des ressources humaines, surtout en responsabilisant et accompagnant les Directeurs de Ressources Humaines (DRH). Cette revue appelle ainsi à :

- Soutenir les dirigeants en mettant les compétences au cœur du processus de nomination des grands commis et en les responsabilisant davantage dans la gestion publique ;
- Renforcer le mérite dans le recrutement et la gestion de carrière notamment en publiant toutes les offres d'emploi public et en développant des mesures ciblées pour les jeunes candidats ;
- Clarifier les responsabilités et faciliter la coopération entre l'OMRH et les DRH.

Le gouvernement haïtien reconnaît l'importance d'établir une culture de gouvernance qui promeut les principes de gouvernement ouvert, et met en œuvre des initiatives pour l'accomplir. Cependant, des efforts importants demeurent nécessaires pour assurer l'accès à l'information publique, protéger l'espace civique et institutionnaliser la participation des parties prenantes. En ce sens, une gestion stratégique de la communication publique est essentielle pour soutenir les réformes de gouvernement ouvert et contribuer à une participation citoyenne accrue. À ce titre, cette revue recommande de :

- Établir un environnement favorable aux réformes de gouvernement ouvert par exemple en menant des campagnes de sensibilisation;
- Instaurer un cadre de gouvernance propice aux réformes de gouvernement ouvert qui facilite la coordination et la collaboration avec les parties prenantes;
- Consolider les mécanismes de participation avec les parties prenantes en adoptant une loi d'accès à l'information conforme aux meilleures pratiques internationales et en encourageant les initiatives de consultation citoyenne ;
- Assurer une gouvernance stratégique de la communication publique et définir une approche stratégique de la communication publique;
- Consolider les fonctions et compétences pour une communication publique stratégique et efficace
- Institutionnaliser un usage stratégique de la communication publique pour favoriser la participation citoyenne à la vie publique à travers des canaux physiques et l'interaction en ligne.

Diagnostic & recommandations

Les défis socio-économiques auxquels la République d'Haïti est confrontée sont en partie le résultat des faiblesses structurelles du système de gouvernance haïtien, largement héritées d'une histoire ponctuée de crises environnementales, économiques et politiques et notamment : la centralisation et la concentration administrative et économique, la captation de l'action publique et la fragmentation politique. Ces enjeux ont pu freiner la mise en place d'une gouvernance publique efficace et efficiente, profitant à tous les Haïtiens et pouvant permettre au pays de relever ses ambitieux objectifs de développement.

Ainsi, afin d'aider Haïti à relever efficacement ces défis, cet Examen est structuré autour de cinq thèmes clés de la gouvernance publique, et propose donc des recommandations formulées dans le but de soutenir le pays dans la réalisation de ses objectifs prioritaires de réforme. Ancré dans une volonté de continuité et de cohérence avec les initiatives existantes, l'OCDE propose au gouvernement haïtien un panorama de recommandations touchant à :

- La coordination gouvernementale,
- La prise de décision basée sur les faits et les données pertinentes,
- La gouvernance multi-niveaux,
- La gestion de la fonction publique, et
- Le gouvernement ouvert.

Ces thèmes sont en adéquation avec les documents-cadres haïtiens, notamment le Programme de Modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) et le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) et doivent permettre d'appuyer leur mise en œuvre et d'aider à réaliser les ambitions de développement économique et social du gouvernement. La prise en compte et la mise en place des recommandations de l'OCDE représentent une opportunité privilégiée pour consolider les réformes effectuées dans le passé et réaliser de nouvelles actions qui pourront contribuer à faire d'Haïti une économie émergente à l'horizon 2030. Ce rapport a été réalisé avec le soutien et l'aide financière de l'Agence des États-Unis pour le développement international, USAID.

Pour une meilleure coordination pangouvernementale grâce à un centre de gouvernement renforcé

Les centres de gouvernement (CdG) sont la clef de voûte des systèmes de gouvernance publique notamment dans les fonctions de coordination, de prise de décision et de définition des priorités, Dans un contexte de gouvernance rythmé par des crises socio-économiques, politiques, environnementales et humanitaires, l'élaboration de politiques stratégiques et le leadership politique en Haïti sont primordiaux. En ce sens, une meilleure coordination des politiques et actions gouvernementales est d'une importance capitale afin de permettre à Haïti de réaliser ses objectifs.

Le gouvernement haïtien dispose d'institutions légalement mandatées pour remplir les fonctions clés du centre de gouvernement, notamment en termes de coordination. Le cadre posé par le décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État et la mise en place, en 2006, de certaines institutions telles que l'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH), témoignent de la

volonté de moderniser la gestion publique et de renforcer les capacités de coordination de l'État. Néanmoins, la construction juridique du centre de gouvernement est régie par un cadre légal anachronique, comportant des lacunes et des chevauchements de mandats qui, en pratique, entravent la conception, la coordination et la mise en œuvre de politiques gouvernementales transversales. Ces faiblesses sont visibles entre les institutions du centre de gouvernement et au sein même de certaines institutions telles que la primature. Clarifier le mandat du centre de gouvernement haïtien et de ses différents acteurs permettrait de pallier cette fragmentation pour mieux appréhender les défis multidimensionnels

En outre, la coordination en Haïti est entravée par des niveaux insuffisants de collaboration institutionnelle et par les faiblesses intrinsèques du système de planification. En particulier, plusieurs conseils ou forums, comme par exemple le Forum des directeurs généraux, ne se réunissent pas ou très peu, et un certain nombre de réseaux de fonctionnaires pourtant utiles aux participants ont été abandonnés. Par ailleurs les mécanismes de collaboration et de communication entre certaines institutions clés tels que l'OMRH et le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) sont inexistantes. Par contraste, le nombre important de Tables Sectorielles et Thématiques a permis d'adresser un large éventail de sujets de politique publiques mais tend à complexifier la coordination et la prise de décision. Enfin, le système national de planification est caractérisé par un manque de cohérence des documents stratégiques sectoriels et des stratégies centrales nationales, qui fragilise la coordination de l'action gouvernementale.

Le centre de gouvernement haïtien doit faire face à un facteur de complication supplémentaire dans le cadre de ses prises de décision. Le poids de l'appui au développement nécessite un niveau de coordination accru pour partager les informations et pour s'assurer que les projets font progresser les priorités stratégiques nationales, que le financement est aligné sur les plans nationaux et que les cadres de suivi et d'évaluation peuvent relier directement l'appui au développement à l'impact et aux résultats stratégiques nationaux.

Synthèse des recommandations

1. **Clarifier le mandat du centre de gouvernement haïtien et de ses différents acteurs afin de pallier la fragmentation du centre de gouvernement pour mieux appréhender les défis multidimensionnels.**
   - Procéder à un examen de l'ensemble des lois, règles, décrets et règlements régissant l'organisation et le fonctionnement des institutions du centre de gouvernement.
   - Mettre en place des examens fonctionnels réguliers des institutions du centre de gouvernement pour renforcer le suivi et l'évaluation et promouvoir un secteur public efficace et efficient.
   - Formuler une définition formalisant la distinction de mandat entre les ministères d'exécution sectoriels et les institutions de coordination du CdG.
   - Communiquer à l'échelle du gouvernement autour du rôle de coordination du CdG.
   - Clarifier et renforcer le mandat de l'OMRH en tant qu'acteur de la réforme de la gouvernance publique en Haïti.

2. **Renforcer, mieux définir et communiquer les mécanismes de coordination et de collaboration institutionnelles, afin d'améliorer le processus de prise de décision, et la cohérence de l'action gouvernementale**.

- Renforcer le rôle stratégique de la Primature et/ou du Secrétariat général du Conseil des ministres pour soutenir la qualité et l'harmonisation des options de politiques gouvernementales en amont du Conseil des ministres et du Conseil de gouvernement, en examinant les propositions d'ordre du jour sous différents aspects.
- Définir et disséminer des « règles d'engagement », ou une liste aide-mémoire, pour la collaboration des ministères sectoriels et du centre de gouvernement en Haïti afin d'améliorer et de soutenir les efforts de collaboration au sein du gouvernement.
- Formaliser et renforcer les divers mécanismes de coordination visant à harmoniser la politique globale de l'État.

L'architecture de l'appui au développement en Haïti est complexe, peu transparente et difficile à gérer, compte tenu du nombre croissant d'acteurs, d'instruments et de modalités de financement. Afin de surmonter ces difficultés, le gouvernement pourrait songer à renforcer la capacité de coordination et de planification de l'État haïtien pour promouvoir un meilleur alignement de l'appui au développement sur les priorités nationales en prenant les initiatives suivantes :

3. **Promouvoir l'alignement des actions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur les priorités nationales.**
   - Élaborer et mettre en œuvre un schéma national de coopération internationale et de gestion de l'aide externe visant à soutenir la stratégie ou politique nationale de développement.
   - Établir une instance de coordination entre les différentes institutions qui interagissent avec les PTF afin de remédier à la fragmentation des interlocuteurs du côté haïtien. Le gouvernement pourrait également désigner une unité comme secrétariat de ce réseau ou comité, qui agirait comme interface principale entre le gouvernement haïtien et les PTF.
   - Renforcer la Direction de la Coordination des Activités des ONG (DCAONG) du Ministère de la Planification et Coopération Externe (MPCE), pour promouvoir plus de cohérence entre les activités des ONG financées par les bailleurs de fonds, et les priorités nationales, tout en préservant l'espace civique.
   - Définir le cadre du partenariat public-privé en matière de programmes de développement.

4. **Mettre en place les conditions optimales pour une utilisation accrue des structures étatiques dans le cadre de la coopération avec les bailleurs.** En effet, comme le suggère ce chapitre, les pratiques actuelles des acteurs externes continuent souvent de privilégier des structures extra-étatiques.
   - Le centre de gouvernement, avec l'appui des PTF, pourrait renforcer les capacités intrinsèques de planification stratégique et d'élaboration des politiques de développement.
   - Développer une coordination accrue des outils de suivi et évaluation des activités des PTF et des plans stratégiques nationaux.
   - Intégrer et renforcer les mécanismes de rétroaction lors du processus d'élaboration des politiques au niveau national et dans la collaboration avec les bailleurs, afin de s'assurer que les évaluations et les conclusions des rapports de suivi soient prises en compte.

5. **Réfléchir à prolonger le délai de mise en œuvre du Programme de Modernisation de l'État 2018 - 2023** à la lumière de la pandémie mondiale de la Covid-19 et des questions liées à l'instabilité politique.

Prendre des décisions basées sur les faits et données pertinentes

Les plans stratégiques haïtiens, le PME-2023 et le PSDH, se sont construits sur les succès et échecs des plans stratégiques précédents. Ainsi, de nombreuses bonnes pratiques sont observées dans le PME-2023 : des objectifs de politique publique clairs et mesurables par des indicateurs, ainsi qu'un modèle logique explicite, permettent un suivi clair de celui-ci. Le PME-2023 comporte cependant des limites méthodologiques et un manque de cohérence avec les autres instruments de planification pouvant freiner la production de données probantes. Ceci est susceptible de limiter leur efficacité comme instruments de planification stratégique.

En matière de gestion des finances publiques, les ambitions du gouvernement et de l'administration haïtienne sont fixées dans la Stratégie de Réforme des Finances Publiques et la loi du 4 mai 2016. Depuis une vingtaine d'années, des progrès notables ont été réalisés pour mettre en place un socle budgétaire solide. Des difficultés persistent cependant dans la mise en place de des fondamentaux qui doivent être bien ancrés avant d'envisager des réformes plus ambitieuses. Pour autant, certaines réformes peuvent être mises en place en parallèle pour avancer vers une budgétisation pluriannuelle et axée sur la performance. Ces réformes se concentrent dans l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen-terme et dans la phase de préparation budgétaire.

Dans le domaine du suivi et de l'évaluation des politiques publiques, il est essentiel de souligner que l'enjeu principal est de clarifier le cadre institutionnel de ces deux pratiques. Le système actuel demeure parcellaire. Il n'y a ainsi pas de cadre pangouvernemental encadrant la pratique de l'évaluation. Une définition explicite de l'évaluation qui est partagée par l'ensemble des acteurs est également absente. Un cadre structurant et encadrant les pratiques de suivi et d'évaluation est souhaitable pour favoriser la production et l'utilisation de données probantes.

Synthèse des recommandations

1. Le cadre de planification stratégique.

Le gouvernement haïtien gagnerait à réviser le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 pour en améliorer la structure interne et la cohérence par rapport aux autres instruments de planification que sont le budget et le PSDH. Cette révision pourrait servir à :

- Faciliter le suivi, et *a fortiori* la mise en œuvre, du PME-2023 en définissant des indicateurs permettant de mesurer les objectifs « intermédiaires » du PME-2023 et en accompagnant l'ensemble des indicateurs du PME-2023 d'éléments qui permettent leur bonne interprétation.
- Renforcer et clarifier l'articulation du PME-2023 et du PSDH.
- Opérationnaliser le PME-2023 en mettant en œuvre les plans d'action ministériels présentés lors du séminaire final de la Phase II de la mission d'opérationnalisation du PME-2023 tenue le 23 mars 2021 et en s'assurant que ces plans d'action servent à clarifier comment les programmes budgétaires et les investissements définis par le gouvernement servent à atteindre les objectifs du PME-2023.

2. Le budget comme outil de mise en œuvre des objectifs stratégiques.

Pour mieux adapter le cycle budgétaire aux objectifs stratégiques haïtiens :

- L'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme peut être renforcée par l'exécution des prévisions macroéconomique et macro-budgétaire avant la formulation du budget, et le renforcement des capacités des Unités d'études et de programmation.
- La phase de préparation du budget peut être améliorée en ventilant par secteurs les enveloppes budgétaires destinées aux entités gestionnaires, donnant suffisamment de temps aux entités gestionnaires pour établir leurs propositions de dépenses et en renforçant la coordination et la communication entre le MPCE et le MEF.

Les fondamentaux des finances publiques ne doivent cependant pas être oubliés puisqu'ils constituent le socle d'une architecture budgétaire pouvant soutenir une budgétisation pluriannuelle et programmatique. Ainsi, il est essentiel de :

- Poursuivre la consolidation d'un compte unique du trésor pour minimiser le nombre d'entités opérant en dehors du processus budgétaire.
- Rendre plus transparent le processus budgétaire.
- Permettre au Parlement de jouer un rôle plus efficace en ce qui concerne l'approbation et le suivi du budget.

3. Le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

Le gouvernement haïtien gagnerait à établir un cadre institutionnel solide pour le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, il devrait envisager de :

- Adopter une définition claire et complète, intégrée à un cadre formel, du suivi et de l'évaluation, en distinguant clairement le suivi de l'évaluation, précisant clairement les politiques ciblées par ces définitions, et en intégrant ces définitions à un cadre formel, qu'il soit légal ou non.
- Clarifier et compléter le cadre institutionnel pangouvernemental du suivi et de l'évaluation des politiques publiques.
- Développer la fonction du centre de gouvernement en matière d'évaluation en donnant à une institution du centre de gouvernement un mandat explicite pour exiger la conduite d'évaluations par les ministères sectoriels, et leur coordination, et promouvoir l'utilisation des évaluations au niveau stratégique.
- Rationaliser et clarifier le cadre institutionnel du suivi afin de clarifier les mandats des différents acteurs impliqués dans le suivi, et leur articulation au sein du cadre institutionnel du suivi des politiques prioritaires.
- Organiser un dialogue de performance unique entre le centre du gouvernement et les ministères sectoriels.
- Communiquer sur le suivi des politiques prioritaires.

Adopter une approche cohérente et stratégique du développement local par le biais d'une décentralisation et d'une déconcentration plus efficaces et d'une meilleure gouvernance multi-niveaux

Pour pallier les fortes disparités socio-économiques, le gouvernement a promulgué dans sa Constitution de 1987 des principes de décentralisation, qui sont notamment basés sur trois niveaux distincts de collectivités territoriales (départements, communes et sections communales), ayant pour objectif de structurer des nouveaux rapports administratifs, économiques, sociaux et politiques. Néanmoins, un

certain nombre de défis dans la gouvernance multi-niveaux empêchent la bonne mise en œuvre des objectifs de décentralisation et de déconcentration : la nature inadéquate du cadre législatif concernant les collectivités territoriales, les difficultés à le rendre opérationnel, l'absence de consensus et de définition claire de leurs rôles, ainsi que le manque de capacité des collectivités territoriales qui en découle.

Pour promouvoir la décentralisation et la déconcentration et améliorer leur efficacité, il est essentiel de créer un cadre stratégique robuste et opérationnel de gouvernance. Celui-ci doit s'appuyer sur les instruments de planification et être basé sur des mécanismes de coordination entre les différents niveaux du gouvernement ainsi que sur un système efficace de suivi et d'évaluation des performances. À cet égard, l'un des principaux défis de la gouvernance multi-niveaux que le gouvernement d'Haïti a lui-même mis en évidence est sa relative incapacité à traduire les décisions stratégiques nationales en politiques concrètes à l'échelle territoriale. En effet, un ensemble d'institutions au niveau central interviennent directement et indirectement dans la gestion des collectivités territoriales en Haïti. Le paysage institutionnel dans ce domaine est fragmenté, marqué par le morcèlement des instances de décision politique et juridique qui encadrent la gestion des collectivités.

À l'échelle des Collectivités Territoriales, il convient également de renforcer les structures de coordination territoriale et d'appliquer la politique nationale de déconcentration (PND). La PND a pour vocation d'infléchir progressivement les habitudes de travail centralisées, d'impliquer davantage les acteurs déconcentrés dans la prise de décision et de rapprocher l'administration des administrés. Elle pourrait ainsi garantir une meilleure distribution des services publics sur tout le territoire national et par là un développement équilibré du pays.

Les chevauchements et le manque d'opérationnalité du cadre légal, la faiblesse des moyens de coordination entre paliers de gouvernement, et la discordance entre les moyens des collectivités et leurs mandats légaux, sont autant de facteurs contribuant à cet état de fait.

Synthèse des recommandations

1. **Clarifier le cadre juridique actuel encadrant la décentralisation et la déconcentration au moyen des initiatives suivantes :**
   - Effectuer un examen approfondi du cadre légal et réglementaire de toutes les lois et réglementations et décrets adoptés pour mettre en œuvre la décentralisation et la déconcentration.
   - Établir et institutionnaliser l'utilisation d'examens fonctionnels pour cartographier les responsabilités, programmes et mandats des institutions centrales en matière de décentralisation et déconcentration.
   - Clarifier les attributions des différents niveaux du gouvernement (national, départemental, communal, section communale) afin d'aider aux bons établissement et fonctionnement de la décentralisation.
   - Permettre une meilleure gouvernance multi-niveaux par le renforcement des mécanismes de coordination horizontale aux niveaux local et national, intégrés au processus décisionnel du gouvernement national grâce à une coordination accrue entre échelons de gouvernement.

2. **Renforcer les structures de coordination territoriale et appliquer la politique nationale de déconcentration (PND).**

- Renforcer la dimension opérationnelle du conseil technique départemental, des délégations et vice-délégations afin d'appliquer la PND de manière cohérente et coordonnée avec les instances locales départementales et communales.
- Déconcentrer les mécanismes et les entités de lutte contre la corruption.
- Renforcer l'appareillage de sécurité au niveau des collectivités locales.

3. **Mettre en place un certain nombre d'initiatives visant à clarifier et apporter plus de cohérence au découpage territorial et administratif actuel. Le gouvernement pourrait mettre en place les actions suivantes :**
   - Développer et communiquer des critères formels et objectifs concernant le découpage territorial.
   - Disséminer les résultats des exercices de délimitation/ bornage du territoire.
   - Identifier et mettre en relief des zones territoriales fonctionnelles sociales et économiques à travers le pays.
   - Formaliser les dispositifs de coordination entre collectivités territoriales, notamment les associations d'élus.

4. **Mettre en cohérence les attributions des collectivités territoriales et leurs ressources humaines et financières.**
   - Améliorer, d'une part, la capacité des municipalités de recouvrer les impôts, et, d'autre part, le système actuel de transfert, afin de diminuer les inégalités de services à travers le territoire et de promouvoir la transparence des dépenses des deniers publics et leur impact sur le bien-être des citoyens.
   - Améliorer la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.

5. **Mettre en place et renforcer les instruments de planification stratégique pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gouvernance multi-niveaux en Haïti.**
   - Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communaux et assurer leur concordance avec les stratégies nationales.
   - Établir un système de suivi du rendement pour les politiques de décentralisation et de développement territorial pour accroître les performances et la clarté des résultats pour les citoyens.

Promouvoir une gestion stratégique de la fonction publique afin de répondre aux besoins des citoyens

La constitution d'une fonction publique compétente est un pilier essentiel de l'efficacité gouvernementale répondant aux besoins des citoyens. L'établissement d'une telle fonction publique requiert des lois, des processus de suivi de l'implémentation des règles, et des structures, lui permettant d'identifier, d'attirer et de développer les compétences jugées nécessaires. Cela requiert trois éléments autour desquels les efforts devraient se concentrer : une haute fonction publique capable et performante, le renforcement de

la notion de mérite tout au long de la gestion de carrière, et des responsabilités institutionnelles clairement définies pour chaque acteur de la fonction publique.

Le PME-2023, à travers certains de ses axes de travail, souligne l'importance de ces trois aspects pour aboutir à la modernisation de l'État haïtien, et mieux répondre aux attentes des citoyens. Ces priorités résonnent fortement avec la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Néanmoins, l'administration publique haïtienne est confrontée à de nombreux défis, dont la résolution conditionne le succès de l'implémentation du PME-2023.

La professionnalisation de la haute fonction publique apparait comme un premier pan de la modernisation de la fonction publique. Par la nature de leur rôle, entre conception et mise en œuvre des politiques publiques, les grands commis haïtiens sont des éléments moteurs dans la mise en place du PME-2023. En effet, le PME-2023 ne peut se concrétiser que si les acteurs du changement que sont les managers agissent comme défenseurs convaincus et préconisateurs de principes de bonne gestion des ressources humaines. Cela passe par un plus grand degré de responsabilisation au cours du processus de nomination des grands commis, et une gestion spécialisée de leurs carrières.

Cette gestion de carrière ne doit pas seulement s'appliquer aux grands commis, mais également s'élargir pour atteindre l'ensemble des agents publics. Cela doit se faire en renforçant la gestion des compétences. De leur identification à leur utilisation, en passant par leur attraction et leur développement, la gestion des compétences correspond à une application concrète de la notion de mérite, permettant de s'assurer que chaque emploi répond aux attentes des potentiels talents et aux besoins de l'administration. L'élargissement des processus de recrutement à des candidats d'origines diverses est en enjeu de taille en Haïti. Les stratégies de communication doivent atteindre des publics plus divers, en se focalisant en partie sur la jeunesse et en reflétant la place de la langue créole en Haïti.

Enfin, le PME-2023 a besoin que les parties prenantes qui le portent disposent des outils leur permettant de répondre à leurs responsabilités institutionnelles. En effet, l'OMRH manque de la supervision stratégique que le Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique (CSAFP) doit en théorie lui apporter. Les Directeurs des Ressources Humaines (DRH) sont quant à eux limités dans leurs fonctions par leur isolement et le manque de protection de leur indépendance et neutralité. La définition claire des responsabilités institutionnelles ne manquera pas d'être un sujet central dans la prochaine constitution de la fonction publique territoriale haïtienne.

Les recommandations en lien avec ces trois sujets se basent ainsi sur le PME-2023, la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership est les aptitudes de la fonction publique, ainsi que des retours d'expériences de nombreux pays de l'OCDE. Leur but est d'éclairer certaines pistes nécessaires à la professionnalisation de la fonction publique haïtienne, et donc à la bonne implémentation du PME-2023.

Synthèse des recommandations

1. **Soutenir les dirigeants.**
   - Mettre les compétences au cœur du processus de nomination des grands commis.
   - Développer au sein de l'OMRH et des directions des ressources humaines des capacités de mise en œuvre et de vérification de l'application des lois en matière de nomination des grands commis.
   - Permettre l'éclosion d'une gestion volontariste de la haute fonction publique, avec des pratiques distinctes reflétant la position particulière des grands commis.

- Sensibiliser la haute fonction publique à l'importance de son rôle dans la gestion et la prévision des effectifs.

2. **Renforcer le mérite dans le recrutement et la gestion de carrière.**
   - Centraliser et rendre accessibles au plus grand nombre les différentes offres d'emploi du secteur public en Haïti sur un portail dédié.
   - Créer, sous la supervision de l'OMRH, un référentiel interministériel de compétences à utiliser emploi par emploi, pour définir de manière homogène les différentes compétences communes aux emplois de la fonction publique.
   - Renforcer la mise en place de concours pour des offres d'emploi dont les critères de sélection sont ouverts à tous et évalués sur des bases clairement définies.
   - Développer une évaluation standardisée, régulière et obligatoire des agents de la fonction publique, fondée sur la maîtrise et le renforcement de compétences, ainsi que sur la réalisation d'objectifs spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et définis dans le temps.
   - Établir des offres de formation au niveau central, axées sur des compétences préalablement définies conjointement par les ministères et l'OMRH.
   - Clarifier les perspectives d'évolution au sein de la fonction publique.
   - Assurer des emplois de qualité aux jeunes agents publics, afin d'assurer à la jeunesse haïtienne une représentation au plus proche de l'élaboration des politiques publiques.

3. **Clarifier les responsabilités et faciliter la coopération en matière de gestion du personnel.**
   - Repenser la supervision stratégique de l'OMRH.
   - Faire évoluer l'écosystème des directions des ressources humaines, et créer un réseau interministériel des ressources humaines faisant remonter à l'OMRH la réalité que les DRH vivent au quotidien.
   - Renforcer l'indépendance et la neutralité des DRH en organisant et protégeant leur carrière, comme cela a pu être fait pour les comptables publics.

Favoriser un gouvernement plus ouvert, plus transparent, et plus inclusif afin de garantir que les politiques publiques reflètent les besoins de la population

L'instabilité du contexte politique, social et économique affecte la possibilité même d'instaurer une culture de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation dans la vie publique du pays, autrement dit de gouvernement ouvert. Le renforcement des institutions et le développement de contre-pouvoirs efficaces sont des préalables indispensables à toute réforme de gouvernement ouvert. Ces réformes ont un rôle clé à jouer dans la définition et la mise en œuvre d'un cadre légal et réglementaire de protection de l'espace civique et de restauration de la confiance des parties prenantes, qui sont des prérequis essentiels à leur collaboration et à leur participation aux décisions publiques. Un cadre de nature à promouvoir leur action est d'autant plus central que les parties prenantes font elles-mêmes face à de nombreux défis dans la conjoncture actuelle.

Le soutien politique aux principes du gouvernement ouvert, à tous les échelons de gouvernance, doit nécessairement s'accompagner d'un engagement clair au plus haut niveau de l'État pour soutenir la bonne mise en œuvre des initiatives promues. Ce leadership est nécessaire pour opérer et ancrer un changement

de culture de gouvernance en faveur d'une promotion effective des principes de transparence, redevabilité, intégrité et participation.

Cependant, il est encore difficile d'obtenir des données et documents gouvernementaux sur les actions, les procédures et les services publics, à tous les niveaux. En outre, l'usage d'initiatives de consultations et de mécanismes de participation citoyenne reste, à ce stade, limité, offrant peu d'opportunités de réelles collaborations entre le gouvernement et la société civile. De manière similaire, la gestion de la communication publique n'est pas encore suffisamment stratégique et outillée pour asseoir sa pleine contribution aux objectifs de politiques publiques du gouvernement ainsi qu'aux réformes plus spécifiques visant à la promotion des principes du gouvernement ouvert que sont la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation. L'approfondissement progressif et soutenu de premiers efforts menés et l'augmentation des ressources allouées à leur mise en œuvre, à court et à long termes, seront indispensables à son déploiement complet.

Synthèse des recommandations

1. **Établir un environnement favorable aux réformes de gouvernement ouvert.**
   - Améliorer la compréhension des principes du gouvernement ouvert en menant des campagnes de sensibilisation qui promeuvent les bénéfices qu'ils peuvent apporter auprès d'une grande variété des parties prenantes représentatives de la société, y compris les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés.
   - Veiller à que le cadre légal et juridique des libertés et droits civiques soit garanti et respecté pour promouvoir et protéger l'espace civique du pays.

2. **Instaurer un cadre de gouvernance propice aux réformes de gouvernement ouvert.**
   - Consolider un cadre politique favorable aux principes de gouvernement ouvert par des initiatives concrètes et un engagement politique envers ces principes et initiatives.
   - Élaborer un cadre institutionnel solide qui facilite la coordination et la collaboration avec les parties prenantes.

3. **Consolider les mécanismes de participation avec les parties prenantes.**
   - Adopter une loi d'accès à l'information conforme aux meilleures pratiques internationales, pour structurer le système d'information et ainsi favoriser la transparence et la redevabilité en réduisant la culture du secret présente en Haïti. Il sera important pour le gouvernement de s'assurer que le processus d'élaboration soit communiqué en créole et en français par plusieurs moyens, et que la loi et ses dispositifs soient aussi disponibles dans les deux langues.
   - Multiplier les initiatives de divulgation proactive et de sensibilisation au sein de tous les ministères.
   - Encourager davantage les initiatives de consultation citoyenne. Un effort particulier devra être fait pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés de la société.
   - Mettre en place des mécanismes structurés de participation qui favorisent l'engagement dans la vie publique.

4. **Assurer une gouvernance stratégique de la communication publique.**

- Définir explicitement, dans des documents à caractère stratégique spécifiques à la communication publique, ses objectifs, messages, canaux, médias, moyens et échéances en tenant compte des caractéristiques linguistiques (par exemple, en française ou en créole) et sociodémographiques des audiences haïtiennes.

5. **Consolider les fonctions et compétences pour une communication publique stratégique et efficace.**
   - Recenser et valoriser les compétences des communicants publics pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des administrations haïtiennes et appuient une communication publique professionnelle et efficace.
   - Élaborer un « manuel du communicant » ou un « guide de la communication publique », ou des directives ou guides pratiques afin d'accompagner les agents dans une mise en œuvre efficace et stratégique de leurs missions.
   - Renforcer et professionnaliser les initiatives en matière d'usage de tous les instruments de communication, y compris numériques.

6. **Institutionnaliser un usage stratégique de la communication publique pour favoriser le dialogue et renforcer la participation citoyenne à la vie publique.**
   - Utiliser la communication publique comme levier de renforcement de la participation citoyenne. Ces échanges et dialogues citoyens sont appelés à être conduits en français comme en créole, et par des canaux divers pour renforcer l'accès à l'information et promouvoir la participation de tous à la vie publique haïtienne.
   - Promouvoir et encourager l'engagement citoyen à travers l'interaction en ligne, en passant par la dynamisation des sites officiels et des réseaux sociaux des ministères et administrations haïtiens.
   - Développer les analyses de l'audience et des usages, comportements et perceptions des citoyens en ligne et sur les réseaux sociaux.
   - Renforcer les compétences numériques et les moyens de leur mise en œuvre, mais également de leur suivi.

1 Contextualiser la gouvernance publique en Haïti

Ce chapitre contextuel donne un aperçu de l'héritage historique, social et économique du pays, et permet de situer les efforts de réforme de la gouvernance publique engagés par l'administration publique en Haïti. Ces éléments visent à fournir les bases d'une compréhension des défis les plus urgents auxquels le pays est confronté et qui peuvent compromettre la capacité du pays à atteindre ses objectifs. Ce chapitre remarque l'amélioration des indicateurs socio-économiques ainsi que l'engagement du gouvernement envers des réformes et des plans de développement ambitieux, signalant l'opportunité que présente la bonne mise en œuvre des réformes de la gouvernance publique pour améliorer la provision des services publics et promouvoir une croissance inclusive pour tous les Haïtiens.

Introduction

La République d'Haïti est située sur la partie ouest de l'île d'Haïti, qu'elle partage avec la République dominicaine dans l'archipel de la région des Caraïbes. Avec une superficie de 27 750 km² (CIA, 2021[1]) et une population d'environ 11,2 millions d'habitants (CIA, 2021[1]), Haïti est l'un des pays avec la plus forte densité de population de la région. Le pays est divisé administrativement en dix départements, qui dépendent d'un gouvernement central installé dans la capitale, Port-au-Prince (Banque mondiale, 2020[2]). Haïti occupe une place unique dans l'histoire du monde moderne, puisqu'il s'agit du premier pays qui a déclaré son indépendance à la suite d'une révolution d'esclaves réussie (Popkin, 2011[3]).

Depuis l'Indépendance du pays le 1er janvier 1804, les crises politiques et économiques récurrentes ont fortement affecté les cadres de gouvernance en Haïti. Malgré ce passé difficile, le gouvernement actuel a fixé plusieurs objectifs visant à se rapprocher du statut d'économie émergente, à renforcer l'État de droit, à encourager une société plus solidaire et plus inclusive, et à rénover et moderniser la gouvernance publique (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]). Le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) et le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) traduisent la détermination du gouvernement de poursuivre un programme robuste de réforme de la gouvernance publique, et d'atteindre des objectifs clairs en termes de développement social et économique. Ce sont des signaux encourageants, qui incitent à promouvoir et soutenir une gouvernance publique plus efficace, efficiente, responsable et résiliente en Haïti.

Une gouvernance publique saine est constituée d'un processus continu d'interactions formelles et informelles, au sein de l'État et entre les acteurs étatiques, les acteurs non-étatiques et les citoyens. Ce processus détermine la manière dont les décisions publiques sont prises, la façon dont les ressources publiques sont utilisées pour mener des actions publiques, et la manière dont ces actions sont conçues, mises en œuvre et évaluées afin d'améliorer le bien-être et la prospérité de tous. Une gouvernance publique saine se focalise également sur la conception et la mise en œuvre de réponses novatrices de l'ensemble du gouvernement face à des défis de plus en plus multidimensionnels, ce afin d'améliorer le rendement des économies nationales et régionales au profit des citoyens, des entreprises et des collectivités. À cet égard, l'OCDE a acquis une vaste expérience dans l'adaptation des principes et des pratiques du cadre de gouvernance publique aux réalités politiques, institutionnelles et culturelles spécifiques, qu'elles soient nationales, régionales ou locales.

L'OCDE a entrepris un Examen de la gouvernance publique en Haïti (ci-après « l'Examen ») sur dix-huit mois, pour évaluer et diagnostiquer l'environnement actuel de la gouvernance et les efforts de réforme, ce afin de proposer des recommandations spécifiques visant à réformer le cadre de gouvernance publique. L'Examen propose d'aborder cinq domaines thématiques de la gouvernance publique qui reflètent et complètent les objectifs du gouvernement haïtien :

- **Améliorer la capacité de coordonner et diriger la conception et la mise en œuvre de politiques et de services multidimensionnels gouvernementaux**, notamment à travers la direction du centre de gouvernement (CdG), la Primature, l'Office de management et des ressources humaines (OMRH), le ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) ;
- **Renforcer l'utilisation de données probantes dans la stratégie et la planification budgétaire, pour améliorer l'élaboration des politiques et la fourniture des services**, en articulant plus clairement la planification de la stratégie nationale et le budget national d'Haïti ;
- **Promouvoir une gouvernance multi-niveaux efficiente pour obtenir de meilleurs résultats**, c'est-à-dire une coordination plus efficace entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, afin de favoriser la décentralisation ;
- **Renforcer la capacité du gouvernement de gérer de manière stratégique les effectifs de la fonction publique, et**

- **Intensifier l'engagement des citoyens au moyen de la promotion d'un gouvernement ouvert et d'une gestion stratégique de la communication publique.**

L'histoire économique et politique d'Haïti comme clé de lecture pour appréhender les enjeux actuels de gouvernance publique

Le fondement de la République d'Haïti est irrémédiablement lié aux idéaux du général Toussaint Louverture qui défend l'idée d'un État haïtien indépendant dès la fin du XVIIIème siècle. Il va notamment promulguer une nouvelle constitution en 1801 qui abolit l'esclavage et la discrimination raciale dans tous les aspects de la vie publique et de l'administration, et qui déclare que tous ceux qui sont nés dans la colonie sont des citoyens libres et égaux (Dupuy, 2014[5]). À la suite de la révolution haïtienne (1791-1804) face à l'Empire colonial français, Haïti proclame sa Déclaration d'Indépendance le 1er janvier 1804, avec à sa tête, Jean-Jacques Dessalines, considéré comme le « père fondateur » de la patrie haïtienne et proclamé empereur par les généraux de l'armée révolutionnaire (Dubois, 2012[6]). Par ailleurs, la période post-indépendance est marquée par les indemnités conséquentes demandée par la France pour ses pertes financières en Haïti, qui ont affecté la stabilité financière du pays en créant un cycle d'endettement envers les banques françaises et étrangères, ce qui a eu une forte incidence sur les ressources fiscales dont les gouvernements nationaux successifs avaient besoin pour fournir des services publics aux populations (Dupuy, 2014[5]). Ce passé unique a profondément marqué la République d'Haïti jusqu'à nos jours, et fait d'Haïti un cas historique singulier.

En outre, depuis son indépendance, la République d'Haïti a été marquée par des périodes de transformations et de réformes économiques, politiques et sociales, mais aussi des périodes successives d'instabilité politique et de luttes internes accentuées par une stratification sociale extrême, ainsi que par de nombreuses interventions extérieures. L'histoire du pays a profondément influencé les institutions et le fonctionnement de la gouvernance publique et s'avère être un facteur essentiel à prendre en compte pour appréhender les enjeux actuels de gouvernance auxquels le pays face. Cette section présente les problématiques centrales de la gouvernance en Haïti à travers certains des principaux jalons de son histoire, afin de mieux appréhender les liens entre l'héritage historique et la gouvernance publique du pays et ses défis, en se focalisant particulièrement sur trois aspects : la captation de l'action publique, la centralisation et la concentration administrative et économique et, enfin, l'instabilité politique récurrente.

La captation de l'action publique à l'origine de fortes disparités économiques et sociales

Le développement de l'appareil étatique, marqué dès l'origine par la période coloniale, s'est construit comme source de pouvoir et de ressources pour une élite restreinte du pays, avec des périodes d'instabilité politiques et de renversement des élites. L'État post-colonial est marqué tout au long du XIXème siècle par *« le conflit entre les élites politiques pour la conquête, l'exercice et la conservation du pouvoir, et la réaction des cultivateurs à des méthodes et des conditions de travail qui leur rappelaient la période coloniale esclavagiste, [ce qui] allaient créer des rapports problématiques entre État et société* » (Etienne, 2007[7]).

Ce cadre de captation des ressources et de l'action publique par certaines élites va particulièrement s'institutionnaliser au début du XXème siècle, d'abord avec la présence américaine en Haïti à partir de 1915 puis, plus tard, sous les régimes de François Duvalier et de son fils, Jean-Claude Duvalier. La mainmise de l'élite traditionnelle de Port-au-Prince sur l'action publique va se consolider au cours des dix-neuf ans de présence des Marines américains sur le territoire haïtien et se traduire par une monopolisation des hauts postes de la fonction publique aux mains des élites traditionnelles (Bellegarde-Smith, 2015[8]). Cette période va annuler les gains socioéconomiques des paysans haïtiens, qui s'étaient détachés de l'exploitation des plantations (Bellegarde-Smith, 2015[8]). Si François Duvalier soutient ensuite l'émergence d'une nouvelle bourgeoisie nationale, les Duvaliéristes (Étienne, 2007[9]), la réémergence de l'élite

traditionnelle sous son fils, Jean-Claude, va s'accompagner du développement d'un modèle économique libéral orienté vers l'exportation (Lundahl, 2013[10]). La captation de la rente agraire et le développement d'industrie à faible valeur ajoutée participent au façonnement d'un État prédateur au détriment de la majorité de la population qui ne remarque pas d'amélioration dans la fourniture des services publics (Nicholls, 1986[11]). Cette captation des ressources par une élite, ses excès économiques, la corruption et l'exclusion politique et économique des populations marginalisées contribuent à expliquer le renversement du régime par la population en 1986.

La concentration et la centralisation du pouvoir comme frein au développement sur l'ensemble du territoire

La construction de l'organisation administrative du territoire haïtien à partir de l'indépendance reste également marquée par l'héritage colonial. En effet, les gouvernants haïtiens s'inspirent du modèle colonial pour développer le nouvel État (Mérion, 1998[12]). C'est d'abord la Constitution de 1843 qui va aborder les concepts de Commune et l'organisation territoriale du pays, puis la loi de 1881 qui va consacrer cette volonté de décentralisation et de déconcentration. Ainsi, « *en 1806, il existait 4 départements, 13 arrondissements, 59 paroisses, tandis qu'en 1843 l'évolution était déjà sensible puisqu'on dénombrait 6 départements, 17 arrondissements et 82 communes* » (Mérion, 1998[12]). Néanmoins, malgré les efforts de l'administration haïtienne, le processus de décentralisation et de déconcentration reste occulté par « *la polarisation économique, sociale, administrative et culturelle autour de la République de Port au Prince* » (Mérion, 1998[12]).

La concentration et la centralisation du pouvoir se renforcent particulièrement par l'arrivée au pouvoir de François Duvalier qui va affirmer un pouvoir central fort et autoritaire. L'orientation centralisatrice du régime duvaliériste se caractérise par une logique de contrôle politique et administratif et s'appuie sur une logique d'exploitation rentière de la campagne haïtienne (Mérion, 1998[12]). Ce maintien d'un pouvoir centralisateur et autoritaire sera poursuivi par son fils, Jean-Claude Duvalier.

La fin du régime Duvalier marque une période de changements structurels importants pour l'économie et la société haïtienne, et tout autant pour la gouvernance dans le sens d'une plus grande démocratisation et décentralisation du pouvoir notamment avec la Constitution de 1987. Le Parlement est dissout, puis est remplacé par une assemblée constituante de 61 membres dont la mission est de rédiger une constitution adaptée aux exigences sociales et politiques de l'époque (Mérion, 1998[12]). C'est l'ère du dechoukaj[1] pendant laquelle les organisations de la société civile appellent à la justice sociale et à la destruction de l'appareil politique dictatorial de Duvalier (Gage, 2000[13]). Une nouvelle constitution est approuvée par un référendum populaire en mars 1987. Elle vise à enrayer la concentration et les risques d'abus de pouvoir au sein du gouvernement en établissant des objectifs de décentralisation et d'équilibre des pouvoirs, en offrant notamment un rôle prépondérant au Parlement. La nouvelle Constitution vise également un rééquilibrage territorial des services publics, ainsi qu'une décentralisation et déconcentration poussée des pouvoirs publics. La Constitution de 1987 prévoit donc une séparation claire des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif ainsi que des structures de gouvernance décentralisées (Manigat, 2011[14]).

Malgré l'institutionnalisation des ambitions de décentralisation et de déconcentration dans la Constitution de 1987, la République d'Haïti reste marquée par un sous-développement administratif de la campagne et une centralisation du pouvoir à Port-au-Prince. Ainsi, à la fin des années 1990, « 70% des établissements administratifs ont leur siège à Port au Prince et plus de 80%des salariés (administratifs) y habitent et exercent leur activité » (Mérion, 1998[12]) .

L'instabilité politique et la fragmentation politique freinent les efforts de réforme de la gouvernance publique

L'histoire du pays est, enfin, marquée par une instabilité chronique qui s'avère un frein tant aux processus de réformes entrepris depuis l'indépendance qu'au développement économique. Le pays connaît une

période *post* indépendance très instable, marquée par la recherche de consolidation et de légitimation de l'État haïtien. Après une guerre civile entre 1807 et 1820 qui divise le territoire en deux zones distinctes, celui-ci est définitivement séparé en deux États en 1844 (Hector et Hurbon, 2009[15]). De 1858 à 1915, vingt-deux présidents, tous des généraux de l'armée, se succèdent, créant une forte instabilité politique qui pèse fortement sur le développement du pays (Auguste, 2010[16]). Le XIXème siècle est néanmoins jalonné de tentatives de stabilisation et de création d'un système administratif uniforme.

Cette instabilité se poursuit au XXème siècle, rendant difficile la consolidation de la gouvernance et des institutions politiques démocratiques. Suite à la démission de Paul Magloire, alors président de la République d'Haïti, cinq gouvernements provisoires se succèdent ainsi entre décembre 1956 et juin 1957 (Étienne, 2007[9]). Dans ce contexte politique agité s'installent les régimes autoritaires de François Duvalier en 1957 puis de son fils Jean-Claude Duvalier, qui quitte le pouvoir en 1986 suite à des révoltes populaires (Étienne, 2007[9]). Il nomme pour le remplacer un Conseil National de Gouvernement (CNG) militaire qui mène une campagne de répression violente contre les manifestations et mouvements populaires et menace d'interrompre la transition démocratique (Étienne, 2007[17]). Suite à des manifestations, Prosper Avril, général de l'armée est à son tour contraint de laisser le pouvoir à la juge Ertha Pascal Trouillot, qui prépare la tenue d'élections présidentielles.

Les institutions démocratiques et la gouvernance se renforcent à partir des années 1990, même si l'instabilité demeure dans une période marquée par un coup d'État. Les premières élections démocratiques en Haïti sont organisées en décembre 1990 et remportées par Jean-Bertrand Aristide. Son parti, le *Fanmi Lavalas,* s'enracine dans la longue lutte historique des Haïtiens pauvres visant à garantir le droit de tous les Haïtiens à participer directement à la vie politique et à partager plus équitablement la distribution des ressources nationales (Étienne, 2007[17]). À ce bref épisode démocratique succède un coup d'État militaire mené par le Général Raoul Cédras le 30 septembre 1991, qui instaure un régime violent et répressif et provoque un embargo international (Heine et Thompson, 2011[18]). Les institutions démocratiques reprennent leurs droits en octobre 1994 quand le président Aristide est rétabli dans ses fonctions, après une période d'exil (Belleau, 2009[19]). Sous la pression internationale et nationale, le président américain Bill Clinton, soutenu par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation des États d'Amérique (OEA), met en place l'opération "*Uphold Democracy*" qui occupe Haïti et rétablit le président Aristide (Office of the Historian United States Department of States, s.d.[20]). Celui-ci est par la suite réélu en décembre 2000 lors d'élections controversées marquées par une fraude massive et une faible participation (United Nations Development Programme Evaluation Office, 2006[21]).[2]

Cette période de relative stabilité démocratique et institutionnelle vacille à partir de 2002. Le pays est progressivement confronté à une dégradation de la situation économique et sécuritaire (United Nations Development Programme Evaluation Office, 2006[21]). Jean-Baptiste Aristide fait face à un mécontentement généralisé au sein de la société, notamment au sein des élites culturelles, des professions libérales et des étudiants qui manifestent régulièrement dans les rues de Port-au-Prince pour dénoncer la dérive dictatoriale du régime (Therme, 2014[22]). En janvier 2004, une insurrection armée dans la région des Gonaïves s'étend à tout le pays (United Nations Development Programme Evaluation Office, 2006[21]). La pression se renforce sur le président Aristide qui part finalement en exil le 28 février 2004.

Aujourd'hui : les interventions internationales et les tentatives de stabilisation (2004 – 2021)

Le départ de Jean-Bertrand Aristide provoque l'arrivée dès juin 2004, de la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti), créée par le Conseil de sécurité des Nations unies. Alors que les interventions internationales en Haïti dans les années 1990 étaient largement centrées autour de la transition démocratique et la protection des droits de l'Homme, la MINUSTAH possède un mandat et un programme plus large, portant des objectifs ambitieux, notamment la mise en place de la Police nationale haïtienne (PNH), le renforcement du système judiciaire et du système pénitentiaire. En 2017, la

MINUSTAH est remplacée par une mission des Nations unies plus restreinte (MINUJUSTH), dont l'objectif est de réformer le système judiciaire du pays. Depuis octobre 2019, la mission politique de l'ONU, le Bureau intégré des Nations Unies en Haïti (BINUH), a remplacé la MINUJUSTH afin de soutenir Haïti dans l'organisation des élections et pour renforcer la capacité de la PNH, notamment en mettant en avant la promotion du respect des droits humains (Donais, 2011[23]).

Parallèlement, la transition démocratique entamée après le départ d'Aristide présente une « fructueuse » conjoncture qui permet de mettre en avant des réformes renforçant les capacités de l'État. Cela se traduit par deux décrets-clés :

- Le Décret du 17 mai 2005 « Portant révision du Statut Général de la Fonction Publique », qui propose de rationaliser la gestion des ressources humaines affectées aux diverses institutions appartenant à la fonction publique, d'offrir des services de qualité à la population et de garantir des principes d'égalité pour accéder à la fonction publique, avec notamment l'OMRH comme acteur de la régularisation du cadre général de la Fonction Publique.
- Le Décret « Portant organisation de l'Administration Centrale de l'État », publié en juillet 2005 et révisé en septembre 2016, qui propose une nouvelle structure organisationnelle pour l'État Central en créant les grands organes stratégiques tels que le Secrétariat Général de la Primature ainsi que ceux du Conseil des Ministres et de la Présidence de même que les mécanismes et organes de coordination stratégique et opérationnelle de l'Administration centrale.

Néanmoins, cette transition est freinée par le séisme de 2010, qui va profondément bouleverser le pays. Cet évènement dévastateur provoque des désastres humains et matériels sans précédent : plus de 230 000 personnes sont mortes, 300 000 autres sont blessées et 1,5 million d'Haïtiens sont déplacés (Heine et Thompson, 2011[18]). La valeur totale des dommages infligés ce jour-là est estimée à 11 milliards de dollars US, avec notamment la perte de plus de 285 000 maisons, et la destruction de nombreux bâtiments étatiques historiques (la Présidence, le Parlement, la Cour de Cassation et quinze des dix-sept ministères) (Heine et Thompson, 2011[18]). Les implications du tremblement de terre ont fortement impacté la stabilité politique, les possibilités de reprises économiques et les espoirs de consolidation de la paix. En réaction au séisme et d'un commun accord, les acteurs nationaux et internationaux produisent le Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDH). Ce document distingue quatre axes essentiels de refondations de l'État : Économique –Territorial – Social – Institutionnel, qui constituent désormais le socle du cadre d'opérationnalisation de la Réforme.

En outre, le Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP) développé en 2006 afin de corriger les dysfonctionnements techniques et de gestion qui nuisent à l'efficacité de l'appareil administratif public est revisité, corrigé et réaménagé pour prendre en compte les nouveaux éléments de contexte dont la Réforme de l'État sera désormais imprégnée. Aujourd'hui, l'administration haïtienne a fait de la réforme de la gouvernance publique une priorité nationale, et le gouvernement a donné suite à de nombreux grands chantiers notamment dans les domaines de la gestion des ressources humaines, du gouvernement ouvert et de la gouvernance multi-niveaux. L'initiative la plus importante dans ce domaine a sans doute été l'élaboration d'un plan de développement national intégré, le Plan Stratégique de Développement d'Haïti avec un horizon de planification d'ici à 2030.

Haïti aujourd'hui : des défis politiques, économiques et sociaux à relever

Les facteurs constitutionnels et politiques

La structure gouvernementale haïtienne : la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif

La Constitution de 1987 dispose qu'Haïti est une République où trois pouvoirs cohabitent : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Le président de la République, élu au suffrage universel direct, est le chef de l'État mais aussi le chef du pouvoir exécutif, ce qui lui confère le droit et la capacité d'engager le pays sur la voie de la réforme et de la modernisation. C'est en effet le pouvoir exécutif qui a la responsabilité constitutionnelle de la réforme au sein de l'administration publique. Le Président est élu pour cinq ans, et peut être réélu pour un mandat non consécutif. Le pouvoir législatif est composé de deux chambres représentatives : la Chambre des députés, qui compte 99 sièges, et le Sénat, qui en compte 30. Constitutionnellement, le Parlement joue un rôle crucial dans la gouvernance du pays. Il est chargé notamment de nommer le Premier ministre, d'adopter le budget du gouvernement et de superviser le fonctionnement des ministères et du cabinet. L'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif répond à la préoccupation première des constituants, qui est d'assurer un contrôle des pouvoirs exécutifs du Président afin d'empêcher la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul individu.

De nouveaux axes de réforme ambitieux

Depuis l'adoption de la Constitution haïtienne de 1987 amendée en 2012, la gouvernance publique est marquée par un processus continu de réforme, dépendant du contexte national, et particulièrement des facteurs socio-économiques, politiques et humanitaires qui affectent le pays. Ces ambitions de réforme sont définies par deux axes : la réforme de la gouvernance administrative, notamment à travers la décentralisation, et la gouvernance économique et budgétaire, à travers la réforme des finances publiques, dans l'objectif de pouvoir offrir des meilleurs services publics aux citoyens haïtiens, de promouvoir une croissance inclusive et durable, et d'établir une économie émergente à l'horizon 2030. En effet, depuis 2012, Haïti s'est engagé vers des objectifs clairs de réforme, en accord avec ses partenaires internationaux. Le point d'orgue est le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH, 2012-2030) qui définit un cadre global de réforme de l'appareil institutionnel haïtien, aussi bien du système politico-administratif de l'État que de la gouvernance économique, de la justice, de l'éducation, de la santé et de l'environnement. Ce document permet de faciliter la mise en œuvre de la réforme globale de l'État et définit les grands chantiers stratégiques à poursuivre pour l'émergence d'Haïti d'ici à 2030. Il constitue le « nouveau cadre stratégique pour la planification, la programmation et la gestion du développement du pays à court, moyen et long terme » (MPCE), sur lequel s'alignent les interventions des bailleurs internationaux et les réformes administratives et économiques en cours. Celles-ci contribuent à la réalisation de ses objectifs et s'adossent à des documents-cadres que sont : le Programme de modernisation de l'État 2018 -2023 (PME-2023) et la Stratégie de Réforme des Finances Publiques (SRFP).

Le PME-2023, conçu et piloté par l'OMRH, constitue « le cadre d'intervention devant permettre la mise en cohérence et la coordination des programmes en matière de réforme de l'État, incluant la promotion des pratiques de bonne gouvernance. Il inclut également la prise en charge effective de certains engagements de l'État et de principes restés inaccomplis, en dépit de ce qui est prévu par la Constitution haïtienne. Dans un souci de continuité par rapport aux PCRE précédents, le Programme de modernisation de l'État 2023 (PME-2023) a identifié des objectifs de fond, tout en y intégrant les apports de l'expérience passée et des réalisations déjà obtenues. En effet, le PME-2023 poursuit six (6) objectifs (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]):

- améliorer la qualité des services tout en développant une relation de confiance entre les usagers et l'administration ;
- offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi du projet de modernisation ;
- repenser et optimiser les dépenses de l'État, de manière à obtenir de meilleures prestations de services publics à un moindre coût ;
- améliorer la gestion des ressources humaines par la mise en place d'une fonction publique revalorisée, plus attractive et plus compétitive, respectueuse de l'égalité des chances, des principes de déontologie, de la promotion du mérite et de l'excellence ;
- transformer l'administration publique de manière qu'elle soit à même d'impulser le développement du pays et son émergence à l'horizon 2030, et
- mettre en place des structures qui contrôlent, dénoncent et combattent les pratiques de corruption, afin de développer une culture de la bonne gouvernance publique.

La mise en œuvre du PME est regroupée en 3 piliers, (I) Rénovation du système administratif, (II) Renforcement de la coordination de l'action gouvernementale et la gouvernance territoriale et, (III) Réforme des finances publiques et gouvernance économique.

Les acteurs de la réforme en Haïti : des partenaires cruciaux pour une bonne mise en œuvre des grands chantiers de la gouvernance publique

Depuis l'adoption de la Constitution de 1987, l'idée de réforme et de modernisation du cadre organisationnel, de la gestion ainsi que des ressources humaines demeure un objectif constant, personnifié par ces grands acteurs de la réforme de l'État que sont les institutions au cœur de la gouvernance publique et celles qui agissent dans le cadre de la coopération internationale, en appui et soutien technique et financier des projets de réformes. Les institutions principales sont :

- Le Parlement ;
- Le Secrétariat général de la Primature ;
- Le ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) ;
- L'Office de management et des ressources humaines (OMRH), qui est un organe stratégique placé sous l'égide de la Primature ;
- Le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), et
- La Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (CR/FP-GE) formée de représentants du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de la Planification et de la Coopération externe et la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Depuis les trois dernières décennies, ces institutions sont en constante évolution afin de se réformer pour promouvoir une bonne formulation de politiques publiques satisfaisant à des critères de faisabilité (capacité de les mettre en œuvre) et de priorisation des besoins socio-économiques les plus urgents.

Les défis sociétaux, économiques et environnementaux à relever pour promouvoir une bonne gouvernance

La performance économique et le niveau de développement sont affectés par les problèmes de gouvernance et par les catastrophes naturelles et climatiques.

Des épisodes récurrents d'instabilité institutionnelle et politique ont affecté le développement économique et social d'Haïti. Au cours des deux dernières décennies, le PIB a connu en moyenne une croissance

annuelle de 1,3%, et il est estimé qu'il s'est contracté de 0,9% en 2019 (Banque mondiale, 2020[2]). En outre, Haïti ne s'est pas totalement remis des effets dévastateurs de l'ouragan Matthew d'octobre 2016, qui a détruit une partie de l'économie et des infrastructures du pays, particulièrement dans les régions du Sud et du Sud-Est. En effet, les pertes et dommages ont été estimés à 1 887,9 millions de dollars USD, dont 773,9 millions provenant des secteurs productifs (agriculture, élevage, pêche, commerce, industrie et tourisme) (Gouvernement de la République d'Haïti, 2016[24]). De plus, le pays souffre structurellement de la faiblesse de sa production industrielle de biens de consommation, qui le contraint à dépendre de l'extérieur et fait ainsi dépendre une grande partie de la création de richesse des activités agricoles. Néanmoins, Haïti possède de nombreux avantages économiques qui, s'ils sont bien exploités, peuvent permettre une croissance économique soutenue et durable. En effet, le pays dispose d'une force de travail jeune, 30% de la population active ayant moins de 25 ans, ce qui peut constituer un capital humain important. Pays le plus peuplé de la région, Haïti représente également un marché intérieur considérable pour le secteur privé. Le pays entretient également des relations économiques avec l'extérieur grâce à une diaspora extrêmement dynamique. En 2019, les transferts économiques représentaient ainsi plus de 23% du PIB national (Banque mondiale, 2021[25]). Enfin, le pays possède certains avantages dans des secteurs à fort potentiel de croissance, par exemple le tourisme, l'agroalimentaire et la manufacture textile (Sánchez Gutiérrez et Gilbert, 2017[26])Par ailleurs, la jeunesse haïtienne présente un potentiel formidable pour le futur du pays, qui doit se refléter au cœur des réformes de l'État afin de renforcer leur participation dans la prise de décision publique, pour permettre l'émergence de politiques et services publiques répondant pleinement à leurs besoins.

L'inégalité et la pauvreté, des enjeux majeurs qu'il faut surmonter pour promouvoir une bonne gouvernance

Bien que l'extrême pauvreté ait diminué au niveau national, passant de 31% en 2000 à 24% en 2012 (Banque mondiale, Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2014[27]), cela reste un défi majeur pour le pays. Aujourd'hui, il est estimé qu'environ 2,5 millions d'Haïtiens vivent dans une extrême pauvreté (avec moins de 1,25 dollar par jour) et ce principalement dans les zones rurales (USAID, 2020[28]). L'inégalité est particulièrement exacerbée par un clivage marqué entre les zones urbaines et rurales. Sur la période 2000-2012, il y a eu une réduction de moitié de la pauvreté urbaine, tandis que les niveaux de pauvreté ont stagné dans les zones rurales (USAID, 2020[28]). Ces zones sont marquées par une économie largement dépendante de petites exploitations, caractérisées par une production agricole à faible rendement, et particulièrement affectées par la pression alimentaire croissante, le manque de main d'œuvre et les désastres naturels récurrents (USAID, 2020[28]). Les disparités persistantes, ainsi que la pauvreté rurale reflètent également le manque de services publics essentiels (par exemple les services du secteur de la santé, de l'éducation, de la mobilité et de la sécurité publique), par rapport au niveau des services fournis dans les zones urbaines. Ce manque de services essentiels contribue à la fois à maintenir ces disparités et à entretenir une méfiance populaire envers le gouvernement, car la population n'est pas satisfaite des services publics qui lui sont proposés. Cela peut en partie expliquer les difficultés à mobiliser les recettes au niveau local.

Par ailleurs, l'inégalité des genres persiste au sein de la société. Les femmes haïtiennes gagnent en moyenne 32 % de moins que les hommes, et, après être restée faible et inchangée pendant dix ans, la note d'équité de genre d'Haïti (CPIA) a baissé en 2016, « signalant une détérioration de la qualité des institutions et des politiques promouvant l'équité de genre » (International Monetary Fund, 2020[29]).

Les niveaux de pauvreté élevés ainsi que les problèmes politiques, économiques et environnementaux ont provoqué le départ de nombreux Haïtiens. On a estimé en 2015 qu'*environ 1,2 million d'Haïtiens vivent en dehors du pays* (OCDE et Institut interuniversitaire pour la recherche et le développement, 2017[30]). *Ce chiffre est à rapporter aux atouts que représente cette population pour Haïti, lesquels ne sont pas pleinement exploités par le pays. Cela concerne particulièrement l'investissement des transferts de fonds, qui peuvent être investis dans l'éducation et le secteur agricole, afin de produire des cercles vertueux.*

L'éducation financière est aussi un atout non négligeable, qui permettrait aux populations d'investir l'argent obtenu des transferts de fonds de façon productive (OCDE et Institut interuniversitaire pour la recherche et le développement, 2017[30]). *Enfin, il est essentiel de développer des politiques de création d'emplois durables en Haïti, pour améliorer et structurer le marché de l'emploi.*

Le manque de confiance envers le gouvernement et la faible capacité institutionnelle fragilisent sur le pays

Haïti est l'un des pays de la région Amérique latine Caraïbes (LAC) qui a les dépenses publiques les plus faibles par habitant, de 359 $ PPA en 2017, par contraste avec une moyenne de 5138 $ PPA dans la région LAC (OCDE, 2020[31]). Cela se traduit par un investissement social limité, Haïti consacrant une faible part du PIB aux dépenses d'amélioration des services et d'infrastructures publiques. En 2019, seulement 24% des citoyens étaient satisfaits des services de santé, tandis que 39% d'entre eux l'étaient des services liés à l'éducation (OCDE, 2020[31]). La confiance envers le gouvernement est restée stable entre 2007 et 2018, avec une moyenne d'environ 41% (OCDE, 2020[31]).

L'impact des catastrophes naturelles et climatiques sur le territoire

Haïti est exposé à un large éventail de catastrophes naturelles, parmi lesquelles les glissements de terrain, les inondations, les ouragans et les tremblements de terre. Bien que de nombreux pays des Caraïbes soient exposés aux mêmes menaces, la faible proportion d'infrastructures solides et l'absence d'une bonne planification urbaine fait des zones urbaines d'Haïti les lieux les plus affectés par les catastrophes naturelles dans la région, sur le plan humain comme matériel. Globalement, sa situation géographique, dans la zone de prédilection des ouragans et des tempêtes tropicales, combinée à sa forte densité de population, en fait un pays particulièrement vulnérable. Au cours des trente dernières années, l'impact du changement climatique a aggravé les conditions météorologiques. En effet, depuis 1998, Haïti a été frappé par une dizaine de tempêtes tropicales et d'ouragans qui ont causé de nombreux dégâts matériels, physiques et psychologiques, ainsi que la mort d'un grand nombre de personnes (University de Fondwa, 2018[32]). En outre, ces catastrophes exacerbent les pressions sur les faibles infrastructures du pays, particulièrement le système de santé national. Par ailleurs, la destruction des infrastructures telles que la réduction de l'accès à l'eau potable peut provoquer de fortes crises épidémiques (le choléra, par exemple).

Ces catastrophes naturelles laissent un impact durable sur le pays, par exemple le tremblement de terre de janvier 2010 a causé des dommages massifs aux biens et aux infrastructures, en particulier dans les zones urbaines comme Port-au-Prince ; il a fait plus de 230 000 morts et a déplacé plus de 1,5 millions de personnes. Cet événement a eu des répercussions sociétales et économiques sans précédent, qui ont fortement affecté la gouvernance publique haïtienne. L'État a perdu ce jour-là 17% de ses fonctionnaires (Forst, 2012[33]), ce qui a considérablement déstabilisé le pays. Cette combinaison de facteurs récurrents environnementaux et de destruction de la situation économique et sociale est un obstacle majeur à une bonne gouvernance et à une croissance durable et inclusive en Haïti.

Ancrer le processus de réforme de la gouvernance publique dans la continuité

Haïti est actuellement gouverné par le Président Jovenel Moïse, élu en 2016 après des élections mouvementées, qui ont conduit à un conflit permanent avec l'opposition politique[3]. Celle-ci critique le manque de clarté du calendrier électoral haïtien, et conteste notamment la date de fin du mandat présidentiel. Ce différend non résolu s'inscrit dans le contexte de l'absence de quorum parlementaire depuis janvier 2020 et de l'expiration du mandat du Parlement, dans un contexte où le Président Moïse est passé à un mode de gouvernance par décret. Parallèlement, la situation sécuritaire en Haïti se dégrade, du fait de la criminalité et des enlèvements, qui touchent fortement la population des zones urbaines, notamment de Port-au-Prince (Bureau intégré des Nations Unies en Haïti, 2021[34]). Ce contexte sécuritaire instable a également entravé la bonne mise en œuvre étatique des efforts de réforme de la

gouvernance publique. Par ailleurs, plusieurs élections générales vont avoir lieu au cours de l'année 2021, pour renouveler l'ensemble du personnel politique, du Président aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte socio-politique tendu, il est essentiel de souligner que le succès des efforts de réforme de la gouvernance publique, et notamment de la mise en place des conclusions et recommandations de l'Examen, dépendent en partie de la volonté politique nationale et de la stabilité des conditions politiques et socio-économiques. Cet Examen formule par conséquent des conseils qui ne s'adressent pas seulement au gouvernement actuel, mais doivent être appliqués par l'administration nationale haïtienne dans son ensemble, dans le cadre d'un processus de réforme régulier et continu, et qui s'inscrit dans le temps.

La gouvernance publique en Haïti, une vision pour l'avenir et les défis futurs

Les enjeux actuels auxquels doit faire face Haïti sont multiformes : économiques, politiques, sociaux, démographiques et climatiques. Ces défis ne sont pas nouveaux, mais le produit des tendances historiques décrites plus hauts, et d'évènements exogènes qui complexifient le contexte de gouvernance. Afin de pouvoir y répondre, il est essentiel de promouvoir une gouvernance publique résiliente et efficace face à des défis de plus en plus imprévisibles. En regard de ces observations, l'Examen met au centre de son analyse la coordination entre les différents acteurs gouvernementaux et les partenaires techniques et financiers (PTF), dans le but de faciliter la mise en œuvre des projets et des objectifs de gouvernance publique. Le constat général est qu'il y a eu des avancées notables en ce qui concerne certains des axes de la réforme, notamment en ce qui concerne le renforcement des ressources humaines de la fonction publique et la mise en mouvement d'une politique de décentralisation. Cependant, le manque de coordination et de définition des principaux secteurs de réformes rend difficile la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. Il est essentiel de faire valoir une vision claire et unifiée des objectifs des acteurs de la réforme en Haïti, affirmée dans les documents-cadres comme le PME-2023 et le PSDH.

Une vision pour l'avenir : réformer la gouvernance publique pour combattre les problèmes socio-économiques et promouvoir un développement inclusif et durable

Avec l'Examen sur la gouvernance publique en Haïti, les résultats attendus incluent le renforcement de la capacité du gouvernement d'Haïti de concevoir et procéder à la bonne mise en œuvre d'un programme de réformes visant à :

- Améliorer la capacité de piloter et de conduire une stratégie interministérielle, ainsi que de diriger la stratégie de l'ensemble du gouvernement en coordonnant efficacement les silos administratifs, pour fixer et poursuivre les objectifs de développement national, tout en articulant plus efficacement les activités de réforme de la gouvernance menées par les bailleurs qui poursuivent ces objectifs ;
- Renforcer les liens entre la stratégie et la planification fiscale pour améliorer l'élaboration des politiques et la prestation des services ;
- Renforcer les relations verticales entre le gouvernement central, les départements et les municipalités, pour développer une capacité administrative infranationale plus solide ;
- Renforcer la capacité de la fonction publique en gérant ses effectifs nationaux, départementaux et municipaux de manière plus stratégique, grâce à des pratiques améliorées de planification, de recrutement, de promotion, de mobilité et de formation ;
- Renforcer l'engagement des citoyens et l'ouverture de l'administration pour plus de transparence, de réactivité et de responsabilité, et utiliser de bonnes pratiques de suivi et d'évaluation pour améliorer les politiques et les services lorsque les résultats s'avèrent insatisfaisants ;

- Concevoir et utiliser des cadres de suivi et d'évaluation à l'échelle de l'ensemble de l'administration, notamment pour accroître les informations sur les performances fondées sur des objectifs et des indicateurs solides ;
- Élaborer et mettre en œuvre les plans stratégiques et le cadre fiscal du gouvernement, d'une manière qui améliore notablement la capacité de service et la fourniture de services aux citoyens, en conduisant ainsi à de meilleurs résultats dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sûreté et de la sécurité, de l'eau et de l'électricité, etc., et
- Évaluer la mise en œuvre de ce programme en regard de son impact sur l'amélioration des résultats pour les citoyens, afin que les informations sur les performances guident d'autres réformes pour améliorer encore les résultats.

Un rapport organisé en cinq axes principaux : la coordination, la bonne prise de décision, la gouvernance multi-niveaux, la gestion de la fonction publique et la promotion d'un gouvernement ouvert

L'Examen identifie les aspects clés dans les différents domaines de la gouvernance publique que le gouvernement a jugés prioritaires en regard de ses objectifs de réforme. Ces thèmes doivent être abordés dans la perspective d'établir une administration publique inclusive et responsable, qui promeuve des politiques publiques et des services adaptés aux besoins des citoyens haïtiens.

- Le chapitre 2 examine **l'amélioration de la capacité de piloter et de diriger la conception et la mise en œuvre de politiques et services stratégiques à l'échelle du gouvernement**. Il identifie les problèmes actuels du cadre décisionnel et la capacité de coordination institutionnelle du CdG. Il analyse en outre la capacité du gouvernement de coordonner le développement, l'exécution et le suivi des performances d'une planification stratégique dans le contexte de l'ample appui international qu'il reçoit.
- Le chapitre 3 porte sur le **renforcement de la stratégie et de la capacité de planification et d'évaluation fiscale en vue d'améliorer l'élaboration des politiques et la prestation des services publics.** Il évalue les approches actuelles du gouvernement sur ces questions, afin d'offrir des conseils sur la façon d'améliorer la planification de la stratégie et de relever efficacement ces défis. Il formule également des recommandations sur la manière d'élaborer des cadres et des outils de suivi et d'évaluation de la stratégie, y compris des méthodes de définition d'indicateurs et d'objectifs de performance fondés sur les résultats, afin de mesurer les progrès et de permettre au gouvernement de changer de cap si les résultats ne sont pas atteints.
- Le chapitre 4 souligne **l'importance de promouvoir des relations verticales fluides et efficaces entre le gouvernement central et le gouvernement local, ainsi que le renforcement des capacités administratives infranationales**. Il comprend, une analyse des dispositions de gouvernance prises dans le but d'améliorer la conception et la fourniture des services, ainsi que l'implication des citoyens, et pour améliorer l'impact et les résultats sur le terrain :
  - Les relations horizontales et verticales entre les institutions du CdG, les ministères sectoriels et les autorités locales dans un domaine de service donné ;
  - Le renforcement des capacités administratives des municipalités et des départements ;
  - Les relations verticales entre les niveaux de gouvernement, et
  - La coordination horizontale entre les autorités régionales/locales
- Le chapitre 5 traite du **renforcement des capacités de la fonction publique**. Il propose une analyse de la fonction publique dans la perspective d'en améliorer le mérite, la capacité ainsi que l'efficacité de l'allocation des ressources humaines, notamment dans le contexte de l'activité appuyée par les bailleurs dans ce domaine.

- Le chapitre 6 étudie **le renforcement de l'implication des citoyens et l'ouverture du gouvernement pour une transparence et une réactivité accrues**. Les approches de la redevabilité du secteur public doivent garantir que les citoyens ont la capacité et la possibilité d'obtenir des informations clés sur l'activité et les performances du gouvernement, et d'influencer l'évolution de la politique gouvernementale ainsi que la conception et la fourniture des services par le biais d'un engagement et d'une participation effectifs. Dans cette perspective, le chapitre formule des recommandations au sujet des cadres de transparence et d'implication des citoyens aux niveaux national et infranational en Haïti.

Conclusion

Face aux défis politiques, socio-économiques et environnementaux auxquels Haïti est aujourd'hui confronté, les réformes contemporaines privilégient une approche stratégique de la planification, et leur mise en œuvre adopte recherche la cohérence et l'efficacité. Le présent Examen de la gouvernance publique en Haïti que réalise l'OCDE pour le compte de l'Office de management et des ressources humaines (OMRH), présente cinq domaines d'études essentiels, qui s'inscrivent dans le cadre plus large de la réforme administrative et de celle des finances publiques : la coordination de l'ensemble du gouvernement, les cadres de planification et d'évaluation stratégiques, la gouvernance multi-niveaux, les capacités de la fonction publique et le gouvernement ouvert. Les domaines thématiques développés dans l'Examen font écho et cherchent à répondre durablement aux principaux défis de gouvernance publique évoqués dans ce chapitre, à savoir : la captation de l'action publique, la concentration et la centralisation du pouvoir, la fragmentation politique, et l'instabilité gouvernementale.

Ainsi, les analyses déclinées dans l'Examen prennent en compte les facteurs historiques, économiques et sociaux haïtiens, ainsi que l'expérience internationale de l'OCDE, pour mieux appuyer et soutenir le gouvernement dans la bonne réalisation des objectifs du PME-2023 et du PSDH. Cet Examen englobe également les objectifs des bailleurs et des PTF, en présentant des axes d'actions favorables à une gouvernance publique inclusive, efficace, efficiente et résiliente, qui évite les chevauchements par rapport à l'aide extérieure, en proposant des projets coordonnés répondant aux besoins actuels du gouvernement haïtien. En s'appuyant sur les documents-cadres de réformes, les cinq chapitres de ce rapport proposent des modèles de trajectoires de la réforme de la gouvernance publique, qui doivent être privilégiés pour promouvoir un développement socio-économique durable et inclusif pour tous les Haïtiens.

Références

Auguste, G. (2010), *Histoire de mon pays, Haïti 3 et 4*, Éditions Henri Deschamps. [16]

Banque mondiale (2021), *World Bank DataBank*. [25]

Banque mondiale (2020), *The World Bank in Haïti*, https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview. [2]

Banque mondiale, Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2014), *Investing in People to Fight Poverty in Haiti : Reflections for Evidence-based Policy Making*, World Bank. [27]

Beauvois, F. (2010), « Monnayer l'incalculable ? L'indemnité de Saint-Domingue, entre approximations et bricolage », *Revue historique*, pp. 609-636. [43]

Beauvois, F. (2010), « Monnayer l'incalculable ? L'indemnité de Saint-Domingue, entre approximations et bricolage », *Revue historique*, pp. pp. 609-636. [46]

Belleau, J. (2009), *Aristide, Jean-Bertrand, Mass Violence & Résistance*. [19]

Bellegarde-Smith, P. (2015), « Haiti and Its Occupation by the United States in 1915: Antecedents and Outcomes », *Journal of Haitian Studies*, pp. 10–43. [8]

Bureau intégré des Nations Unies en Haïti (2021), *Rapport du Secrétaire général*. [34]

Casimir, J. (2009), *Haïti et ses élites : l'interminable dialogue de sourds*, Éditions de l'Université d'État d'Haïti. [36]

CIA (2021), *https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/#geography*. [1]

Donais, T. (2011), *Reforming the Haitian national: From stabilisation to consolidation*, United Nations University. [23]

Dubois, L. (2012), *Haiti: The Aftershocks of History*, Henry Holt and Company. [6]

Dupuy, A. (2014), *Haïti: From Revolutionary Slaves to Powerless Citizens*, Routledge. [5]

Edmonds, K. (2012), « Beyond Good Intentions: The Structural Limitations », *Critical Sociology*, pp. 439-452. [38]

Etienne, S. (2007), *Chapitre 3. Les élites politiques et le processus de consolidation de l'État haïtien (1804-1858)*, Presses de l'Université de Montréal, http://dx.doi.org/DOI : https://doi.org/10.4000/books.pum.15182. [7]

Étienne, S. (2007), *La crise de 1991-1994 ou l'effondrement de l'État haïtien*, Presses de l'Université de Montréal. [17]

Étienne, S. (2007), *Chapitre 5. L'occupation américaine comme conséquence de l'effondrement de l'État haïtien (1915-1934)*, Presses de l'Université de Montréal. [40]

Forst, M. (2012), *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti, Michel Forst*, Nations Unies Assemblée Générale. [33]

Gage, A. (2000), « Dechoukaj en musique : la chute de la dictature haïtienne », *Critique Internationale*, vol. 7, pp. 127-142. [13]

Gouvernement de la République d'Haïti (2016), *Evaluation rapide des dommages et des pertes occasionnés par l'ouragan Matthew et éléments de réflexion pour le relèvement et la reconstruction*. [24]

Hector, M. et L. Hurbon (2009), *Genèse de l'État haïtien (1804-1859)*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme. [15]

Heine, J. et A. Thompson (2011), *Introduction: Haiti's governance challenges and the international community*, United Nations University. [18]

International Monetary Fund (2020), *Haïti Selected Issues*. [29]

l'homme, É. (dir. pub.) (2009), *Introduction. Les fondations*. [42]

Le Monde (2003), « Haïti réclame 21,7 milliards de dollars à la France », *Le Monde*. [41]

Lundahl, M. (2013), *The Political Economy of Disaster: Destitution, Plunder and Earthquake in Haiti*, Routledge. [10]

Manigat, M. (2011), *The legacy of the 1987 constitution: Reform or renewal?*, United Nations University. [14]

McCullough, E. (1987), « Justice Minister Says Duvalier Stole At Least $120 Million », *Associated Press*. [37]

Mérion, J. (1998), « Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ? », *Pouvoirs dans la Caraïbe*, pp. 97-133, https://doi.org/10.4000/plc.569. [12]

Montréal, P. (dir. pub.) (2007), *De la résurgence de l'État néopatrimonial haïtien à l'instauration de l'État néosultaniste duvaliérien*, https://doi.org/10.4000/books.pum.15188. [9]

Naud, P. (2007), « La juridicisation de la vie sociopolitique et économique en Haïti. Enjeux et limites », *Droit et société*, vol. 65/1, pp. 123-151. [44]

Nesbitt, N. (2005), « The Idea of 1804 », *Yale French Studies* no. 107, pp. pp. 6–38. [35]

Nicholls, D. (1986), « Haïti: the rise and fall of Duvalierism », *Third World Quarterly*, pp. 1239-1252. [11]

Nicolas, A. (2020), *Le processus d'appauvrissement des classes moyennes en Haïti et ses conséquences économiques et sociales*. [45]

OCDE (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. [31]

OCDE et Institut interuniversitaire pour la recherche et le développement (2017), *Les voies de développement, Interactions entre politiques publiques, migrations et développement en Haïti*. [30]

Office de Management et des Ressources Humaines (2018), *Programme de Modernisation de l'État 2023 (PME 2023) - L'administration au service des usagers*. [4]

Office of the Historian United States Department of States (s.d.), *https://history.state.gov/milestones/1993-2000/haiti*. [20]

Sánchez Gutiérrez, G. et R. Gilbert (2017), *Coopération internationale en Haïti: tensions et leçons. Les cas du Brésil, du Chili et du Mexique*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), et l'Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. [26]

Therme, P. (2014), *Haïti 2003-2012 : les mouvements de contestation populaire face aux logiques de l'aide*, pp. 125-146, https://doi.org/10.4000/cal.3175. [22]

Trouillot, M. (1994), *Haiti's Nightmare and the Lessons of History*, NACLA Report on the Americas. [39]

United Nations Development Programme Evaluation Office (2006), *Case Study Haïti: Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries*. [21]

University de Fondwa (2018), « The History of Natural Disasters in Haïti ». [32]

USAID (2020), *Haïti Country Profile*. [28]

Wiley-Blackwell (dir. pub.) (2011), *A Concise History of the Haitian Revolution*. [3]

Notes

[1] Communément traduit comme « déssouchage », qui illustre l'ambition de « déracinement de toutes les bases de la dictature » (Hector et Hurbon, 2009[42]).

[2] Empêché par la Constitution de se représenter pour un second mandat consécutif en 1995, Jean-Bertrand Aristide soutient son allié le plus proche, René Garcia Préval, qui est élu président en décembre de la même année.

[3] La rédaction de ce rapport et les activités d'enquête entreprises dans le cadre de ce projet ont été effectuées de février 2019 à juin 2021.

2 Coordination pangouvernementale menée par le centre de gouvernement de Haïti

Ce chapitre évalue les capacités institutionnelles de coordination du centre de gouvernement haïtien, en ce qui concerne notamment la définition et la mise en œuvre de politiques multidimensionnelles, la planification stratégique et la prise de décision. Malgré certains progrès dans ce domaine, le chapitre souligne les problèmes institutionnels qui affectent la capacité du gouvernement à respecter ses engagements : la fragmentation du cadre institutionnel, un cadre légal anachronique et le nombre limité des instruments de coordination. Le poids important de l'aide publique au développement accroît également les besoins en termes de coordination.

Introduction

Les dernières décennies ont été marquées par l'émergence de défis complexes et multidimensionnels, tels que la crise du climat, les catastrophes naturelles, l'extrémisme violent, les vagues de migration (Lægreid, P. , Sarapuu, K. , Rykkja, L.H. and Randma-Liiv, 2015[1]). La résolution de ces problèmes est particulièrement ardue dans la mesure où ils découlent de systèmes interdépendants complexes qui dépassent les domaines d'action traditionnels (Lægreid, P. , Sarapuu, K. , Rykkja, L.H. and Randma-Liiv, 2015[1]). Haïti est l'un des pays les plus exposés aux risques naturels, puisque plus de 93 % de sa superficie et plus de 96 % de sa population sont exposés à deux risques ou plus (Banque mondiale, 2018[2]). Entre 1976 et 2012, les évènements naturels catastrophiques ont coûté à l'économie haïtienne près de 2 % de son produit intérieur brut (PIB) par an (Banque mondiale, 2018[2]). Haïti connaît également d'importantes vagues d'émigration, le nombre d'Haïtiens vivant à l'étranger culminant à 1,2 million en 2015. Bien que les envois de fonds représentent environ 25 % du PIB haïtien, l'émigration demeure un facteur de développement insuffisamment analysé (OCDE/INURED, 2017[3]).S'attaquer à cette problématique implique non seulement d'adopter des initiatives spécifiques axées sur la migration et le développement, mais aussi d'inclure la question de la migration dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les politiques sectorielles pertinentes (OCDE/INURED, 2017[3])La pandémie de COVID-19 a par ailleurs mis en relief l'importance vitale d'un système efficace de coordination pour la gestion de crise, capable d'élaborer et de mettre en œuvre une réponse cohérente à travers les niveaux et silos de gouvernement (OCDE, 2020[4]).

La résolution de ces problèmes transversaux requiert une approche de gouvernance intégrée et coordonnée qui surmonte les obstacles administratifs traditionnels, de manière à concevoir, mettre en œuvre et évaluer des réponses politiques multidimensionnelles, grâce à une coordination robuste et durable entre les unités administratives permettant de décloisonner les silos politiques (OCDE, 2020[5]). Sans une coordination adéquate entre les différentes unités, les dirigeants peuvent être amenés à prendre des décisions sur la base d'informations erronées, biaisées ou incomplètes. Les politiques et les services qui en résultent risquent alors d'être défaillants car ils n'ont pas été correctement évalués en termes de coûts, d'avantages potentiels et de retombées, de cohérence avec les politiques existantes et de légalité sur le fond et sur la procédure. Les efforts de différentes institutions peuvent aussi être en contradiction ou faire double emploi, ce qui entraîne un gaspillage des ressources publiques. Enfin, un manque de coordination peut être une contrainte supplémentaire pour les citoyens, en dédoublant les procédures et en alourdissant les processus bureaucratiques. Une bonne coordination apparait ainsi comme un moyen de créer de meilleures politiques et de meilleurs services pour les citoyens.

La coordination administrative a toujours représenté un défi pour le secteur public (Seidman, 1997[6]), défi exacerbé par l'accroissement de la taille des gouvernements (World Bank Group, 2018[7]) et l'atomisation des structures administratives (Beuselinck, 2008[8]) (M. Alessandro, M. Lafuente et C. Santiso, 2013[9]) de ces dernières décennies. Ces phénomènes s'accompagnent en effet d'une multiplication des parties prenantes et donc d'intérêts divergents dans le cadre décisionnel (Slack, E., 2007[10]). En parallèle, les responsabilités des gouvernements ne cessent d'augmenter et de se complexifier (OCDE, 2020[5]) (World Bank Group, 2018[7]). Au cours des dernières décennies, la coordination entre différents secteurs et entités institutionnelles visant à assurer une plus grande cohérence des politiques a donc gagné en importance dans de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE. Le développement de mécanismes de coordination renforcés est aujourd'hui largement reconnu comme l'un des catalyseurs d'une bonne gouvernance publique (OCDE, 2020[5]).

Une coordination efficace requiert davantage que la simple imposition d'autorité et de contrôle émanant du gouvernement central par un système hiérarchisé ; un ensemble de dispositions fonctionnelles et institutionnelles influent sur la capacité du centre de gouvernement (CdG) de mener à bien les objectifs stratégiques définis dans le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) et le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH).

Sur la base des résultats du questionnaire de l'OCDE administré dans le cadre de ce projet (ci-après « le questionnaire de l'OCDE »), des recherches documentaires et des éléments recueillis au cours de deux missions d'enquête, ce chapitre donne un aperçu de la manière dont les décisionnaires peuvent créer des moyens renforcés de coordination permettant de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les objectifs stratégiques du gouvernement avec succès. La première partie de ce chapitre évalue le cadre légal, institutionnel et fonctionnel de la coordination gouvernementale en Haïti. La deuxième partie se penche sur les implications du système d'aide publique au développement sur la coordination et la prise de décision en Haïti. Certaines questions politiques peuvent exiger l'implication de différents acteurs au sein du gouvernement central, mais aussi la participation d'autres niveaux de gouvernement, qui seront traités dans les chapitres ultérieurs. Ainsi, ce chapitre analyse la seule coordination horizontale, tandis que le chapitre 4, consacré à la gouvernance multi-niveaux, étudie la coordination entre les différents paliers de gouvernement à travers l'axe national-local, ainsi que la coordination horizontale entre les différents gouvernements locaux. Le chapitre 6 sur le gouvernement ouvert porte sur l'engagement et la coordination avec les organisations de la société civile et les citoyens.

La réalisation des objectifs du gouvernement haïtien dépend d'une coordination accrue par le centre de gouvernement

La capacité du gouvernement haïtien à respecter les engagements définis dans son Plan stratégique de développement d'Haïti et son PME-2023 dépend, en partie, d'une meilleure coordination gouvernementale En effet, face à ces nouveaux défis politiques transversaux et multidimensionnels que sont la crise climatique, la pandémie, les crises économiques, les États membres et non-membres de l'OCDE adoptent de plus en plus des réponses politiques interministérielles (OCDE, 2018[11]). Ces défis requièrent en effet des réponses politiques qui nécessitent une approche intégrée et cohérente, où la mise en œuvre implique la contribution d'une multiplicité d'acteurs, parties prenantes, unités et institutions internes et externes, d'où la nécessité d'une coordination solide et efficace. À cette fin, les pays de l'OCDE ont renforcé progressivement les capacités institutionnelles et financières de leurs centres de gouvernement (CdG).

L'OCDE définit le CdG comme la structure de soutien au plus haut niveau de la branche exécutive du gouvernement (présidence, primature, et les autres institutions stratégiques et transversales et leurs équivalents) (OCDE, 2018[12]). Son principal mandat est de « veiller à la cohérence et à la prudence des décisions gouvernementales et de promouvoir des politiques stratégiques et cohérentes fondées sur des données probantes[1] » (OCDE, 2014[13]) (voir Encadré 2.1).

Encadré 2.1 Qu'est-ce que le centre de gouvernement ?

En fonction des pays, les institutions qui forment le centre de gouvernement (CdG) sont le produit de diverses forces historiques, culturelles et politiques, et ont par conséquent des dénominations variées. Dans sa définition fonctionnelle élargie, le CdG ne fait pas seulement référence aux organes relevant directement du chef du gouvernement, mais comprend également d'autres organes ou agences qui exercent des fonctions gouvernementales transversales au sein de l'administration nationale,

Traditionnellement, les fonctions du CdG se limitaient principalement à celles d'une unité administrative qui devait soutenir le chef de gouvernement et son cabinet dans leurs activités quotidiennes. Cependant, dans les pays de l'OCDE, les centres de gouvernement étendent de plus en plus leur rôle stratégique dans des domaines comme la coordination, la planification, la communication et le suivi des priorités politiques.

Selon le rapport de l'OCDE « Au centre de la scène : L'organisation et les fonctions du centre de gouvernement » (*Centre Stage 2 : The Organisation and Functions of the Centre of Government*), les cinq tâches prioritaires du centre de gouvernement identifiées par les pays de l'OCDE sont :

- l'appui au processus de décision du chef du gouvernement et son cabinet ;
- la coordination des politiques au sein du gouvernement, ce qui implique de concevoir de plus en plus de priorités et d'initiatives politiques de manière transversale ;
- la planification stratégique pour l'ensemble du gouvernement ;
- la communication des messages du gouvernement au public et à l'ensemble de l'administration, et
- le suivi de la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

Source : Alessandro et al. (2013), The Role of the Centre of Government: A Literature Review, https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review ; OECD (2018), Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries, https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf.

Dans un contexte où le système de gouvernance est rythmé par des crises socio-économiques, politiques, environnementales et humanitaires, l'élaboration de politiques stratégiques et la direction politique en Haïti s'avèrent primordiales. De nombreux pays fragilisés par des chocs exogènes et endogènes souffrent de problèmes stratégiques dus à un cadre de planification et de hiérarchisation des priorités inadapté à la coordination interministérielle (Wild et Denney, 2011[14]). Au Libéria par exemple, les guerres civiles ont tué entre 1989 et 2003 plusieurs millions de personnes ; elles ont en outre dévasté l'économie et les infrastructures du pays. Le CdG du Libéria est aujourd'hui encore confronté à de nombreux défis, et notamment : un fonctionnement qui n'est pas optimal et qui répond aux besoins de manière réactive plutôt que proactive, une absence de procédures opérationnelles standardisées, des difficultés de coopération et de coordination intra- et interministérielle, et enfin des problèmes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques résultant de l'absence d'une chaîne de commandement claire et cohérente (Rocha Menocal et Sigrist, 2011[15]). Dans ces pays fragilisés, y compris en Haïti, le rôle du Centre de gouvernement, sa capacité d'orienter et de coordonner l'agenda gouvernemental dans cet environnement, sont donc essentiels.

De plus, les Centres de gouvernement des pays fragilisés par des chocs successifs sont confrontés à des problèmes particuliers, et notamment une polarisation accrue, des risques de violence, une faible capacité de l'État (y compris en termes de ressources humaines), des processus décisionnels opaques ainsi qu'une pluralité d'acteurs et d'institutions impliqués dans les processus d'élaboration des politiques (partenaires techniques et financiers inclus). Ainsi, les centres de gouvernement ne peuvent pas être appréhendés de manière isolée ; il est nécessaire de bien cerner le contexte politique général et les dynamiques de pouvoir dans lesquelles les individus et les institutions opèrent.

Le centre de gouvernement en Haïti : une vue d'ensemble

Le pouvoir exécutif haïtien est caractérisé par sa nature bicéphale et très dépendant de la branche législative. La Constitution haïtienne de 1987 place le pouvoir exécutif dans les mains du président de la République qui est le chef de l'État, ainsi que d'un gouvernement conduit par un Premier ministre choisi parmi les membres du parti ayant la majorité absolue au Parlement. Le Premier ministre, en accord avec le Président, choisit les membres de son Cabinet, et le président de la République préside le Conseil des ministres. En amont des décisions prises lors du Conseil des ministres, les propositions sont étudiées au sein du Conseil de gouvernement, une instance crée par la tradition et présidée par le Premier ministre[2]. En séparant les fonctions de chef d'État et chef de gouvernement, la Constitution de 1987 tente de rompre

avec les Constitutions antérieures qui permettaient au Président de cumuler les deux fonctions. Il revient en effet au gouvernement, et à lui seul, de conduire la politique de la nation. Ce pouvoir exécutif bicéphale est également soumis à un contrôle renforcé de la branche législative. Soucieuse de limiter les dérives autoritaires, la Constitution de 1987 attribue en effet au Parlement de larges prérogatives sur l'initiative et le vote des lois, et le contrôle du gouvernement. Il revient en particulier au Parlement d'approuver la déclaration de politique générale du gouvernement présentée par le Premier ministre.

Le pouvoir exécutif n'étant pas unitaire en Haïti, la structure d'appui au plus haut niveau de la branche exécutive de l'État est elle-même divisée en plusieurs institutions. Les mandats de celles-ci sont définis par les lois organiques qui leur sont propres, ou par des décrets. Les institutions du centre de gouvernement sont les suivantes en Haïti :

- La présidence
  - **Le Cabinet du président de la République**[3] : il s'agit d'un organe de conseil chargé d'assister le Président dans ses fonctions. Le Cabinet est formé de conseillers, de consultants et de chargés de mission, auxquels le Président peut faire appel dans tous les domaines dès qu'il le juge utile.
  - **Le Secrétariat général de la Présidence**[4] : il assure la gestion administrative et financière des services de la présidence de la République. Il organise les archives de la présidence de la République pour assurer la continuité de l'État, assure le suivi administratif de toutes décisions, notamment les projets de loi adoptés en Conseil des ministres ainsi que les lois votées par le Parlement, gère les décorations honorifiques de la République, enregistre le dépôt de tout texte à caractère officiel ou légal et s'assure, le cas échéant, de leur publication au Journal officiel de la République quand la responsabilité présidentielle est engagée.
- La Primature
  - **Le Cabinet du Premier ministre**[5] : il s'agit d'un organe de conseil chargé d'assister le Premier ministre dans la conception, la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des principales politiques gouvernementales.
  - **Le Secrétariat général de la Primature**[6] : c'est l'organe chargé d'assurer la coordination des différents services de la Primature. Il participe à la coordination et à l'organisation du travail gouvernemental. Il traite également des rapports avec le Parlement et les institutions.
  - **L'Office de management et des ressources humaines (OMRH)**[7] : il est chargé de veiller à la performance de la fonction publique par des mesures de régulation et d'évaluation. Il élabore des politiques développement des ressources humaines, régule le fonctionnement du système de la fonction publique, assure l'adaptation et l'harmonisation des structures et procédures administratives.
- **Le Secrétariat général du Conseil des ministres**[8] est l'organe administratif d'appui au Conseil des ministres.
- **Le ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE)**[9] : il a pour mission de conduire, d'animer et de piloter la planification du développement économique et social du pays, de mobiliser les ressources externes et d'en assurer la coordination à travers les différentes structures sectorielles en appui à l'effort national de développement.
- **Le ministère de l'Économie et des Finances (MEF)**[10] : ce ministère a pour mission fondamentale de formuler et de conduire la politique économique, financière et monétaire de l'État haïtien afin de favoriser la croissance ainsi que le développement socio-économique du pays sur une base durable. Il assure donc la gestion stratégique de l'économie nationale. Le MEF gère, entre autres attributions, la trésorerie, le budget national et les biens de l'État.

Les institutions du centre de gouvernement haïtien participent à différents mécanismes formels de coordination visant à harmoniser la politique globale de l'État. En particulier :

- **Le Conseil supérieur de l'administration et de la fonction publique** est une entité créée par le décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État, dont l'organisation et les attributions sont régulées par un arrêté du 9 juin 2017. Il est chargé d'examiner les questions d'ordre général relatives à l'élaboration, à la mise en œuvre et au bilan des actions liées à la modernisation du service public. Le Conseil est présidé par le Premier ministre aux côtés de sept ministres. Son secrétariat est géré par l'OMRH.
- **Le Forum des directeurs généraux,** créé par le décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État, est un organe collégial, présidé par le Secrétaire général de la Primature et réunissant, à l'initiative du Conseil des ministres, les directeurs généraux. Il est défini comme un organe d'information chargé de suivre, d'évaluer et d'harmoniser les politiques sectorielles – entre elles et en regard de la politique générale du gouvernement.
- **Les Comités interministériels** créés par le décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État, dont le Conseil de gouvernement.

Par ailleurs, les institutions du centre de gouvernement animent divers réseaux de coordination au niveau opérationnel. On mentionnera en particulier **le réseau des coordonnateurs d'Unité d'études et de programmation** dépendant de la Direction des investissements publics au sein du MPCE, et le **réseau sous l'égide de l'OMRH, des Comités ministériels de la réforme administrative (CMRA),** qui, au sein de chaque ministère, sont composés de trois personnes dont le responsable de l'Unité d'études et de programmation ; un responsable administratif et un responsable des ressources humaines (OMRH, 2013[16]).

Analyser le centre de gouvernement sous le prisme d'un ensemble formel d'institutions de décision peut toutefois masquer une partie du centre de pouvoir et de gouvernance (Wild et Denney, 2011[14]). En effet, la gouvernance publique est l'ensemble des accords formels *et informels* qui déterminent la façon dont les décisions sont prises et les actions de l'État mises en œuvre (OCDE, 2011[17]). Pour localiser aujourd'hui le pouvoir et la gouvernance en Haïti, il est ainsi essentiel de ne pas faire abstraction des canaux informels de gouvernance, ni des pratiques réelles des acteurs politiques. La coexistence de modes de gouvernance formels et informels n'est pas propre à Haïti, et existe dans tous les pays membres ou non membres de l'OCDE :

- En Estonie par exemple, il existe une tradition de réunions informelles entre secrétaires généraux. Ces réunions ont été mises en place car les réunions hebdomadaires formelles du Cabinet ne semblaient pas suffire à la discussion de questions transversales ou à l'établissement de liens de coopération durables. Traditionnellement organisées sur une base mensuelle, ces réunions informelles sont considérées comme un atout clé car elles permettent d'échanger des informations, de renforcer la coopération et de mieux comprendre les responsabilités des autres ministères grâce à des discussions ouvertes (OCDE, 2015[18]).
- Au niveau régional, l'Eurogroupe est un autre exemple : le cercle informel des ministres des Finances de l'Union européenne influence et mène la gouvernance économique européenne en approuvant au préalable les décisions essentielles prises par le Conseil, fixant ainsi l'orientation générale de la gouvernance économique dans la zone euro (Røiseland, 2011[19]).

Un centre de gouvernement fragmenté limite la capacité du gouvernement de relever des défis multidimensionnels

Le gouvernement haïtien dispose d'institutions légalement mandatées pour remplir les fonctions clés du centre de gouvernement. Cependant la construction juridique de ce dernier est régie par un cadre légal anachronique, menant à des lacunes et des chevauchements de mandats. En outre, le CdG est fragmenté du fait d'une collaboration institutionnelle insuffisante et des faiblesses intrinsèques du système de planification. Ces failles limitent la capacité du gouvernement à relever des défis multidimensionnels et à atteindre ses objectifs stratégiques.

Un cadre légal anachronique qui fragilise l'appareil étatique

Le cadre légal régissant l'action publique en Haïti ne reflète pas la réalité du cadre décisionnel. En effet, le PME-2023 note que le système administratif haïtien se caractérise notamment par « le fonctionnement des institutions administratives à l'encontre des missions fondamentales fixées dans le cadre légal et règlementaire en vigueur » (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[20]). Les stratégies précédentes de réforme administrative ont également souligné ce problème et tenté d'y remédier. Le Programme cadre de réforme de l'État I (2007-2012) ainsi que le Programme cadre de réforme de l'État II (2012-2017) avaient notamment pour objectifs de « rénover le cadre légal et harmoniser les missions des ministères et autres organismes gouvernementaux ».

La faiblesse du cadre légal se traduit de trois manières principales :

- **Les lois organiques des ministères concernés sont souvent considérées comme désuètes ou inadaptées**. Les entretiens réalisés pour ce projet ont mis l'accent sur cette dimension, certains participants soulignant que lorsque le décret de 2005 a été adopté, les parties prenantes pensaient que les autres textes organiques seraient révisés. C'est pourquoi, l'Union européenne a mené en 2015 un audit organisationnel des lois organiques de six ministères: le Ministère de la Planification et Coopération externe, le ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, le ministère de la Justice et de la Sécurité, le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et le ministère des Affaires étrangères. Cet audit, dont les résultats n'ont pas été communiqués à l'OCDE dans le cadre de cet Examen, n'a cependant toujours pas débouché sur de nouveaux textes mais pourrait constituer une base pour de futurs changements.
- **La pratique courante de création des institutions par décrets, plutôt que par des lois organiques, fait obstacle à leur bon fonctionnement, car les attributions ne sont pas clairement définies**. Par exemple, l'OMRH créé par décret, et dont l'organisation et le fonctionnement sont définis par l'arrêté de mai 2009[11], ne fait pas l'objet d'un texte organique précisant ses attributions. En l'absence d'une telle loi, les attributions de l'OMRH se limitent à l'élaboration des normes et au contrôle de conformité des décisions relatives aux mouvements de personnel dans la fonction publique, avec peu de responsabilités s'agissant de l'administration publique. De plus, les missions des cadres supérieurs (de type coordonnateur général) sont généralement définies par des lettres de mission ou des feuilles de route qui peuvent manquer de pertinence ou de clarté, par exemple en contredisant des mandats institutionnels définis par décret.
- Certaines structures transversales de coordination existent sur le papier, mais ne se réunissent pas ou très peu, comme le Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique (CSAFP), Forum des directeurs généraux, le Forum des directeurs des ressources humaines et des Directeurs Administratifs et Financiers12. Ces initiatives ont été largement plébiscitées lors des missions d'enquête tenues dans le cadre de ce projet et mériteraient d'être encouragées.

Cette dissonance entre le cadre légal et la pratique réelle du pouvoir se trouve également au-delà du CdG. En effet, à l'heure actuelle, la branche exécutive gouverne par décret sans le concours ni le contrôle du Parlement depuis le 13 janvier 2020 (Biassiette, 2020[21]). Sans Parlement fonctionnel, la dynamique et le mandat de l'exécutif se trouvent déformés, et toute révision du cadre légal et institutionnel est empêchée.

Afin de promouvoir un cadre légal adapté aux défis auxquels Haïti fait face, le gouvernement doit examiner les décrets et lois selon trois critères essentiels : (i) déterminer les décrets qui ne sont plus pertinents (décrets rendus caducs ou sans objet) ; (ii) identifier et résoudre les contradictions entre les décrets et les lois, ou entre les décrets ; et (iii) identifier et combler toutes les carences légales. Cet exercice d'inventaire serait utile à la révision des mandats et fonctionnalités des unités du CdG et pourrait s'appuyer sur les audits menés par l'UE.

Les chevauchements et duplications de mandats entravent la coordination interministérielle

Le contexte de fragilité du cadre juridique est source de duplication et de chevauchements de mandats, alimentés par la concurrence entre les institutions pour les ressources. La coordination des politiques requiert la participation de multiples parties prenantes et donc un cadre institutionnel solide, qui clarifie les attributions et fonctions des acteurs. En premier lieu, la clarification des attributions des ministères et institutions gouvernementales peut contribuer à promouvoir les synergies et éviter les doubles emplois (voir Encadré 2.2). En deuxième lieu, un mandat formel en matière de coordination au sein du centre de gouvernement rendrait possible une certitude et une légitimité plus grandes, lesquelles peuvent inciter les autres parties prenantes à collaborer avec l'organe de coordination. Enfin, la formalisation d'un mandat en termes de coordination de l'agenda gouvernemental peut rehausser le profil politique de cette fonction et signaler une volonté politique forte de favoriser l'élaboration des politiques publiques dans un environnement de coopération et de collaboration. Une répartition des rôles de coordination et de suivi au niveau du centre de gouvernement se doit également de prendre en compte la capacité ou la légitimité de l'instance qui s'en occupe. La question est de savoir quelle instance au niveau du centre de gouvernement doit s'occuper de la coordination de l'action des institutions et du respect des standards.

Encadré 2.2. Les examens fonctionnels pour limiter les chevauchements de mandats au Kazakhstan

Depuis 2011, le gouvernement du Kazakhstan a pris des initiatives pour remodeler et réorganiser son secteur public en mettant en place des examens fonctionnels (*functional reviews*) au sein de ses institutions. Chaque année en effet, quatre organismes différents sont contrôlés par le Centre national d'analyses (*National Analytical Center*), sous l'égide du ministère de l'Économie nationale. Ces examens sont des processus analytiques, qui entendent accroître et mesurer l'efficience et la rentabilité d'un corps gouvernemental ou d'un ministère. Ils consistent en un travail d'enquête, de cartographie et d'analyse des fonctions exercées au sein de ces entités. Le ministère de l'Économie a également institué une révision fonctionnelle qui vise à identifier les lacunes, redondances et fonctions inutiles afin d'estimer la dotation requise en personnel des organismes publics. Cela permet d'identifier les améliorations possibles en matière d'efficacité, par exemple en supprimant les fonctions faisant double emploi. Le ministère de l'Économie évoque « l'élimination de fonctions inutiles, au moyen du recensement des fonctions qui se chevauchent et de la consolidation des nouvelles, à la lumière des objectifs et résultats stratégiques, mais aussi du transfert des fonctions non essentielles vers un environnement concurrentiel et des organismes d'autorégulation, [conduisant à] la formation d'un portefeuille optimal de fonctions au sein de chaque autorité publique ». Il a pour objectif de faire de ces examens une activité permanente couvrant l'ensemble du système central d'administration.

Ainsi, outre les recommandations de l'OCDE portant sur la mise en place d'examens fonctionnels, le gouvernement du Kazakhstan a pu adopter plusieurs lois qui ont permis de moderniser le système d'évaluation de la performance des agences gouvernementales. Il a créé, enfin, une commission sur l'évaluation des performances des agences gouvernementales afin de redistribuer plus efficacement une partie des fonctions.

Source : OCDE (2017),Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264284005-en.

Les **chevauchements de mandats** des ministères sectoriels constituent un handicap majeur à la cohésion et cohérence de l'action publique pour **plusieurs dossiers clés du gouvernement** :

- Les **questions de migration** par exemple, sont traitées par la Direction de l'immigration et de l'émigration du ministère de l'Intérieur, l'Office national de la migration du ministère des Affaires sociales, ou encore la police nationale. Mais aucun de ces acteurs n'a la responsabilité d'élaborer une politique globale de migration. Les actions publiques dans ce domaine se trouvent donc fragmentées, sans données centralisées sur lesquelles s'appuyer sinon un document élémentaire produit par l'Organisation internationale des migrations et la Primature (OCDE/INURED, 2017[3])
- Malgré sa position au cœur du Plan stratégique de développement d'Haïti et du PME-2023, la **question de l'aménagement du territoire** fait également l'objet d'importants chevauchements de mandats entre le ministère de la Planification et de la Coopération externe, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, le ministère des Travaux publics, des Transports et des communications et le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), présidé par le Premier ministre (OCDE, 2011[22]) (Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, 2015[23]) (Voir le chapitre 4). En effet, bien que le CIAT ait été créé en 2009 afin de pallier l'absence d'organisme de coordination dans ce domaine, le secrétariat technique a vu ses fonctions évoluer. Son mandat, initialement centré sur la coordination, est aujourd'hui dédié à la rationalisation des actions ministérielles. En effet, la capacité du secrétariat technique de mobiliser des expertises de haut niveau et des ressources des bailleurs de fonds, combinée à la pérennité de ses équipes, en font une structure privilégiée pour diriger et mettre en œuvre les actions du gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Il existe également divers chevauchements et duplications **entre les institutions du centre de gouvernement**, notamment entre la Primature et le MPCE. Les responsabilités et rôles respectifs des deux institutions en matière de coordination de l'action gouvernementale se confondent, et se chevauchent par endroit. Des efforts ont déjà été faits afin de clarifier les attributions de chaque institution. En particulier, trois des organes stratégiques créés à la Primature par le décret du 17 mai 2005 regroupant des fonctions clés du MPCE, le Conseil de développement économique et social (CDES), la Cellule de coordination et de suivi des politiques publiques (CCSPP) et la Cellule des affaires budgétaires (CAB), ont été dissouts en 2016. D'un point de vue légal, le MPCE détient le mandat pour la coordination des processus de préparation de tous les plans annuels ou à moyen terme au niveau local et national (Décret du 2 février 2016, article 2). Le MPCE est également mandaté pour assurer la cohérence des plans sectoriels avec les orientations globales du gouvernement (Décret du 2 février 2016, article 2). Il ressort néanmoins des réponses au questionnaire de l'OCDE, et des entretiens conduits avec les acteurs de la planification stratégique en Haïti, que la Primature est également considérée comme étant responsable de l'élaboration du programme stratégique. La Primature est jugée responsable du « cadrage » de l'élaboration du plan, tandis que le MPCE est chargé du niveau technique du processus de planification.

Enfin, il est ressorti des entretiens tenus dans le cadre de ce projet, qu'il existe également des **duplications de fonctions entre le Secrétaire général et le directeur de cabinet** de la Primature dans les missions de coordination de l'action gouvernementale. Les dossiers traités par les cabinets des Premiers ministres ne passent pas toujours par le Secrétaire général, qui a donc du mal à retracer certains dossiers stratégiques.

L'absence de mandats clairs et formalisés peut nuire à la coordination de diverses manières. Cet état de fait peut entraîner une concurrence pour les ressources, une duplication des efforts humains et financiers, et une confusion au niveau des ministères sectoriels qui peinent à identifier le principal interlocuteur au centre de gouvernement. En effet, en l'absence d'un mandat clair, la capacité des instances de coordination de remplir leur fonction dépend surtout des relations personnelles.

Une collaboration interinstitutionnelle défaillante : les conséquences d'une coordination limitée sur la capacité du gouvernement de tenir ses engagements auprès des citoyens

Un déficit en termes de collaboration institutionnelle limite la capacité du gouvernement de respecter les engagements pris auprès de la population. Les réponses au questionnaire de l'OCDE mettent en effet en exergue l'absence de passerelles stables entre certaines institutions clés du CdG (notamment le MEF et l'OMRH), ou des dysfonctionnements importants lorsque de telles passerelles sont établies.

Les réponses au questionnaire de l'OCDE mettent notamment en évidence des lacunes en termes de partage de l'information. Les entretiens menés dans le cadre de ce projet ont permis d'identifier des pistes potentielles pouvant expliquer ce phénomène. En premier lieu, le gouvernement a des difficultés à collecter les principales informations de suivi des projets en cours menés par l'ensemble du gouvernement, et ce malgré l'existence de l'Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI). Deuxièmement, l'infrastructure du système d'information ne permet pas un partage facile et optimal des informations entre institutions. Certains participants ont également fait état de l'existence d'une mentalité de « fiefs » au sein des institutions, qui entrave les échanges.

Par ailleurs, la collaboration institutionnelle en Haïti est marquée par la prépondérance des réseaux personnels, qui peuvent servir de catalyseur ou de frein. Malgré les efforts de l'OMRH pour promouvoir une culture de la méritocratie, le clientélisme et la perception du niveau de corruption en Haïti sont jugés « sévères », selon l'édition 2020 de la série « États de fragilité » de l'OCDE (OCDE, 2020[24]). Ces deux phénomènes distincts peuvent distordre les mécanismes de collaboration inter- et intra-institutionnels. Lors des entretiens réalisés dans le cadre de ce projet, les directeurs des ressources humaines ont notamment indiqué ne pas être en mesure de contrôler les processus de recrutement. De plus, la législation haïtienne fait des ministres, secrétaires d'État et directeurs généraux, les seuls décisionnaires dans la sphère publique. Le pouvoir formel étant concentré dans un nombre restreint d'individus, les points d'entrée pour une collaboration efficace sont peu nombreux. Par ailleurs, une trop forte dépendance à l'égard d'un nombre restreint de personnes, associée à des niveaux élevés de rotation du personnel, rend la mémoire institutionnelle lacunaire.

Enfin, le système national de planification est caractérisé par un manque de cohérence des documents stratégiques sectoriels et des stratégies centrales nationales, qui fragilise la coordination de l'action gouvernementale (voir le chapitre 3). Il existe en Haïti trois documents de référence auxquels s'ajoutent un grand nombre de documents stratégiques sectoriels :

- Le Plan stratégique de développement d'Haïti (2012-2030), porté par le MPCE et construit autour de quatre chantiers, dépeint la vision stratégique du pays sur le long terme. Ce document oriente la programmation pluriannuelle (trois ans) et s'accompagne d'un Cadre triennal de développement, associé à un Plan triennal d'investissement. Toutes les déclarations de politique générale des Premiers ministres qui sollicitent le vote au second degré du Parlement haïtien s'y réfèrent désormais. Le PSDH n'a pas été actualisé depuis 2012, mais le processus de révision mené par le MPCE en vue de d'assurer de meilleures conditions de mise en œuvre est entamé. En fait et surtout, la déclinaison du PSDH en stratégies sectorielles et leurs articulations en programmation budgétaire pluriannuelle.
- Le Programme de modernisation de l'État (2018-2023) : la phase opérationnelle du PME-2023 permettra de développer un cadre de mesure de rendement qui définira des indicateurs de performance en accord avec le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH).
- La Stratégie de réforme des finances publiques et de gouvernance économique.

Malgré cette pluralité de documents, ces stratégies ne sont pas à l'heure actuelle standardisées ou formellement alignées sur le PSDH ou le budget de l'État (GPDEC, 2019[25]). La commission de réforme du système national de planification et de gestion du développement, mise en place en 2018 au MPCE, a bien conçu des documents méthodologiques comme les guides de planification globale, sectorielle et

spatiale, mais ceux-ci ne sont pas encore validés, dans la mesure où la phase de concertation interinstitutionnelle n'a pas abouti (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]). Le MPCE a également signalé la création, révision et actualisation d'autres outils méthodologiques tels que des manuels, des cadres de suivi de résultats, de mesures de performance pour renforcer la coordination On notera cependant qu'en 2016 le MPCE a préparé et diffusé un Manuel de procédure de mise en œuvre de la chaîne de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi et évaluation (PPBSE) adressé aux ministères sectoriels, aux collectivités territoriales et aux organismes autonomes (Flecher, 2016[27]). Ce manuel a pour objectif d'établir des normes et de standardiser les actions des ministères, de la phase prospective à la phase de suivi et d'évaluation, notamment pour l'inscription des projets d'investissements dans le Programme triennal d'investissement de l'État. Le MPCE dispose également d'un réseau de coordonnateurs d'Unité d'études et de programmation implantées dans chaque ministère sectoriel, qui doit mettre en cohérence les stratégies et programmes sectoriels avec les priorités du gouvernement.

Un cadre de suivi et d'évaluation solide des instruments de planification stratégique pourrait permettre une meilleure coordination de l'action gouvernementale. En effet, les objectifs et indicateurs de performance doivent être composites, ce qui implique qu'ils se réfèrent à un ensemble de volets politiques ayant des objectifs similaires à d'autres plans stratégiques, et ce dans un temps limité. Ils peuvent ainsi servir à harmoniser les horizons de planification et les instruments de planification stratégique dans le temps. Un cadre de suivi et d'évaluation solide peut en effet favoriser une plus grande cohérence des instruments de planification dans le temps.

Le rôle des partenaires techniques et financiers dans le cadre de la prise de décisions en Haïti

Le poids de l'appui au développement (APD) en Haïti signifie que les institutions du CdG (y compris le MPCE) doivent se coordonner pour partager les informations, s'assurer que les projets font progresser les priorités stratégiques nationales, que le financement est aligné sur les plans nationaux, que les cadres de suivi et d'évaluation peuvent relier directement l'APD à l'impact/aux résultats stratégiques nationaux. La coopération en Haïti n'est pas seulement axée sur le développement, mais intervient également dans le secteur judiciaire, policier et sécuritaire. Tout cela nécessite un cadre solide de coordination, raison pour laquelle ce sujet est exploré dans ce chapitre. Il convient également de noter la prépondérance de la coopération décentralisée, qui doit aussi être suivie au niveau national pour être harmonisée.

L'appui au développement dans un contexte fragilisé

Prépondérance et caractéristiques de l'appui au développement en Haïti

L'APD est une source de financement essentielle dans les pays fragiles (voir Encadré 2.3) en raison de son volume et de sa résilience, notamment en comparaison avec d'autres types de flux financiers (investissements directs étrangers (IDE), fonds en provenance de l'étranger, etc.) (OCDE, 2020[24]). En effet, les pays et territoires affectés par la violence et la fragilité institutionnelle possèdent souvent des caractéristiques défavorables aux investissements externes: ils sont sensibles à l'inflation et à la dépréciation de leur monnaie, leur cadre réglementaire est limité, les droits de propriété y sont peu protégés, et les infrastructures essentielles manquent (Poole, 2018[28]). La mobilisation des recettes intérieures est également confrontée à des contraintes qui augmentent la dépendance des pays et territoires fragiles à l'APD. De nombreux États fragiles à faible revenu ont des économies peu diversifiées et donc une assiette fiscale étroite, associée à des capacités limitées de collecte des recettes (Poole, 2018[28]). Par conséquent, ces territoires sont souvent plus vulnérables aux chocs macroéconomiques et,

dans certains cas comme Haïti, sont également exposés à des risques naturels et climatiques, qui entraînent périodiquement des chocs économiques importants.

Encadré 2.3. La fragilité selon l'OCDE

L'OCDE définit la fragilité comme la combinaison d'une exposition aux risques et d'une capacité d'adaptation insuffisante de l'État, des systèmes et/ou des communautés contraints de gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut entraîner des conséquences négatives, notamment la violence, la pauvreté, les inégalités, les déplacements et la dégradation de l'environnement et de la politique. La fragilité se mesure sur un spectre d'intensité et se manifeste de différentes manières à travers les dimensions économique, environnementale, politique, sécuritaire et sociétale, avec une sixième dimension (le capital humain) à venir dans l'édition 2022 du rapport de la série « États de fragilité ». Chaque dimension est représentée par 8 à 12 indicateurs – 44 au total pour les cinq dimensions – qui mesurent les risques et les capacités d'adaptation à la fragilité. Le cadre multidimensionnel de l'OCDE sur la fragilité saisit ainsi la manière dont s'imbriquent fragilité, risque et résilience, afin de déterminer où et comment les acteurs internationaux peuvent contribuer à s'attaquer aux causes profondes de la fragilité pour chaque dimension, tout en renforçant les sources de résilience.

L'édition 2020 de la série « États de fragilité » comprend 57 pays et territoires, dont 13 sont extrêmement fragiles. Le cadre rend compte de la diversité des contextes touchés par la fragilité et des dimensions de celle-ci dans chaque contexte où les performances sont encourageantes ou inquiétantes.

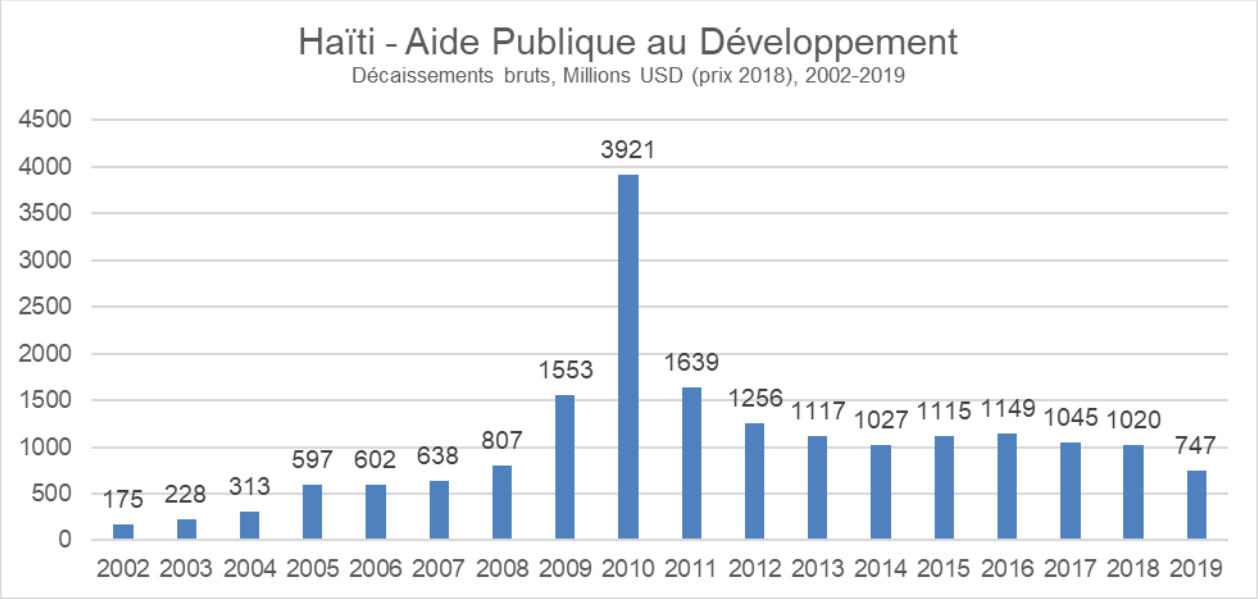
Source : OCDE (2020[24]) States of Fragility 2020, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/ba7c22e7-en.

Haïti est l'un des treize territoires considérés comme « extrêmement fragiles » selon l'édition 2020 de la série « États de fragilité » de l'OCDE (OCDE, 2020[24]). Sa fragilité, pour les cinq dimensions évaluées, va de modérée à grave :

- Fragilité économique élevée (on note en particulier la fragilité en termes de qualité réglementaire considérée comme sévère)
- Fragilité environnementale grave
- Fragilité politique élevée
- Fragilité sécuritaire modérée
- Fragilité sociétale élevée

Cette forte fragilité limite la capacité du pays à attirer les investissements de l'étranger, à mobiliser des recettes internes (voir les chapitres 2 et 3), et le rend plus vulnérable aux chocs macroéconomiques. L'APD est sur ce plan une source de financement importante tant en termes de volume que par sa résilience aux chocs (voir Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Aide publique au développement en Haïti : 2002 – 2019

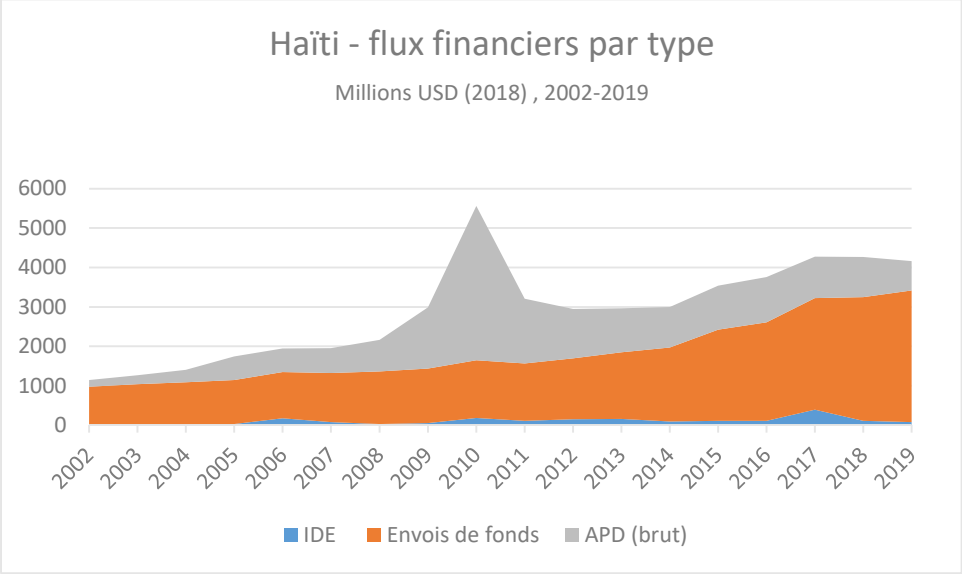


Source : Graphique adapté de http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/HTI/1062 ; données provenant OCDE (2021) « APD (Aide publique au développement) : versements », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), https://doi.org/10.1787/data-00069-fr (consultée le 26 janvier 2021).

Le volume de l'APD bilatérale envers les pays considérés comme « fragiles » est en augmentation depuis 2014, atteignant près de 81,2 milliards USD en 2019. Après les envois de fonds provenant de l'étranger, l'APD constitue en 2019 le deuxième flux de financement extérieur vers les pays et territoires fragiles – 2,56 fois le volume des IDE (31, 7 milliards USD) et 67 % de la valeur totale des envois de fonds (121 milliards USD) (OCDE, 2020[29]). Dans les pays et territoires extrêmement fragiles, son poids relatif est encore plus important : en 2018, l'APD totale représentait 11,5 fois les IDE (2,2 milliards USD) et 2,5 fois le volume des transferts de fonds provenant de l'étranger (13,2 milliards USD) (OCDE, 2020[24]).

Haïti se différencie des autres pays et territoires extrêmement fragiles, les fonds provenant de l'étranger représentant en moyenne 2,34 fois l'APD entre 2002 et 2019, avec un creux de 0,37 en 2010 dû au séisme (voir Graphique 2.2). Haïti est donc un des rares territoires extrêmement fragiles où les fonds provenant de l'étranger sont supérieurs à l'APD. Le poids relatif de celle-ci est néanmoins susceptible d'augmenter dans l'ensemble des pays fragiles, puisque la pandémie de COVID-19 devrait entraîner une baisse significative des IDE et des transferts de fonds, rendant les pays fragiles encore plus dépendants de l'aide (OCDE, 2020[24]).

Graphique 2.2. Flux financiers vers Haïti par type (IDE, envois de fonds, APD) : 2002-2019



Source : OCDE (2021) « APD (Aide publique au développement) : versements », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), https://doi.org/10.1787/data-00069-fr (consultée le 26 janvier 2021) ; World Development Indicators (2021), « Personal remittances, received (current US$) ». https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT; World Development Indicators. 2021. « Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US$) ». https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD.

De nombreux pays et territoires fragiles sont dépendants de l'aide, une évaluation de cette dépendance peut être basée sur le ratio de l'ensemble de l'APD perçu par rapport au revenu national brut (RNB), avec un ratio moyen des 57 contextes fragiles de 8,5 % en 2018 (Desai, 2020[30]). Cependant, ce ratio ne rend pas compte des variations importantes entre pays, notamment entre pays fragiles et extrêmement fragiles. Par exemple, le ratio moyen APD/RNB dans les pays et territoires extrêmement fragile est de 19 % (Desai, 2020[30]). En Haïti, le ratio APD/RNB était de 10,3% en 2018 et 8,6% en 2019, en-deçà de la moyenne des autres territoires extrêmement fragiles (Tableau 2.1). Néanmoins, selon l'édition 2020 de la série « États de fragilité » de l'OCDE, la dépendance à l'aide est jugée « sévère » en Haïti. De plus, le volume de l'APD en Haïti est en baisse depuis les dernières années, ce qui confirme la nécessité de sortir de la dépendance à l'égard de l'aide (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]).

Tableau 2.1. Haïti, dépendance à l'aide : 2017-2019

	Année	Pourcentage
APD/RNB net (%)	2017	11,6
APD/RNB net (%)	2018	10,3
APD/RNB net (%)	2019	8,6

Source : OECD – DAC, http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm.

L'APD en Haïti face aux défis internes et aux chocs externes

Le rapport de l'OCDE « États de fragilité 2018 » met en évidence la double complexité du système mondialisé d'APD, en regard des failles au niveau local, d'une part, et des vulnérabilités du réseau externe d'aide, d'autre part. Bien que l'accent soit souvent mis sur les sources endogènes de fragilité, le réseau externe d'aide peut également être perturbé par des chocs externes comme des crises économiques ou sanitaires, à l'image de la crise du COVID-19, qui fragilisent davantage les pays bénéficiaires.

Les défis historiques liés à l'aide internationale au développement en Haïti, et en particulier après le séisme de 2010, ont fait l'objet d'une analyse et réflexion approfondie de la part d'un grand nombre d'universitaires et de journalistes (Katz, 2013[31]) (O'Connor, Brisson-Boivin et Ilcan, 2014[32]) (Schuller, 2012[33]). Comme dans bon nombre de contextes fragiles, l'obtention de résultats y est souvent plus difficile, et les scandales plus nombreux (OCDE, 2018[34]). Les méthodes de travail des organismes d'aide (aussi bien multilatéraux que bilatéraux) donnent peu de résultats en raison des difficultés à se rendre sur place, des déplacements limités, ou encore de l'accès réduit au gouvernement partenaire et aux parties prenantes non-étatiques (OCDE, 2018[34]). Ces environnements dynamiques sont, en outre, généralement caractérisés par une forte rotation du personnel (OCDE, 2018[34]), qui peut gêner les transferts de l'information, lesquels s'ajoutent aux problèmes de continuité rencontrés par le gouvernement bénéficiaire.

Sur le plan stratégique, les approches traditionnelles de l'APD reposent sur un partenariat entre les organismes d'aides et des États souverains (OCDE, 2018[34]). En Haïti, ce partenariat est entravé par les faibles capacités de l'État et les tendances historiques de prédation des ressources. De plus, les parties prenantes non-étatiques comme les organisations non gouvernementales ont une place importante dans des domaines généralement relevant de la compétence de l'État, ce qui complexifie l'environnement dans lequel les organismes d'aide doivent opérer. Cette dynamique a même valu à Haïti d'être surnommée « la République des ONG » (Kristoff et Panarelli, 2010[35]). L'impact stratégique de l'APD dépend également d'instruments de l'aide – cycles de financement, cadres logiques, suivi et évaluation des projets – nécessitant un certain degré de stabilité et de prévisibilité qui fait souvent défaut en Haïti (OCDE, 2018[34]). Ce sentiment a été relayé lors d'une rencontre avec les partenaires techniques et financiers (PTF) organisée dans le cadre de cet Examen, citant des délais de plusieurs années pour des projets phares.

La gestion et la coordination de l'APD en Haïti est un défi ancien

En 2019, près de 48 pays et organisations multilatérales ont déboursé environ 747 millions USD (versements bruts) en Haïti, s'élevant à 8,6% du RNB (OCDE, 2021[36]). Face au poids relatif et absolu de l'APD, l'efficacité de ces apports externes dépend des modalités, principes et de gestion et coordination permettant d'optimiser les flux des partenaires techniques et financiers (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]). Depuis plusieurs décennies, le gouvernement d'Haïti a tenté de cadrer et formaliser ses relations bilatérales et multilatérales par le biais d'une succession de stratégies, documents-cadres et cadres institutionnels.

Depuis 2004, la coopération oscille entre consolidation des institutions publiques, bonne gouvernance et projets excluant l'État au profit de la société civile ou des priorités des PTF. De plus, la pluralité et l'hétérogénéité des acteurs agissant sur le terrain posent des défis uniques en termes de coordination. Cette ambivalence et discordance sont le produit de l'instabilité locale et de courants de pensées externes émanant des acteurs internationaux (Muggah, 2009[37]).

Le Cadre de coopération intérimaire 2004-2006

La fin des années 1990 et le début des années 2000 se caractérisent par des actions sporadiques et peu coordonnées des bailleurs bilatéraux en faveur du renforcement des pouvoirs publics (en particulier dans le secteur de la justice et des finances publiques), et des suspensions de prêts de la Banque mondiale, justifiées par l'instabilité politique et la corruption (Muggah, 2009[37]). En 2004, dans un effort de coordination accrue, le **Cadre de coopération intérimaire (CCI)** est établi en tant qu'outil centralisé de planification et de collecte de fonds. Ce mécanisme novateur en Haïti regroupait un système d'identification conjointe des besoins, et de mise en œuvre des financements pour la période de transition (2004-2006) (Cadre de Coopération Intérimaire, 2004[38]).

Bien que le CCI mette l'accent sur la gouvernance et le développement institutionnel, face aux contraintes à l'échelle locale, certains acteurs tels que l'Institut de la Banque mondiale préfèrent « investir dans le renforcement du rôle des acteurs non gouvernementaux et la promotion des actions collectives » (Muggah,

2009[37]). Malgré l'instauration de mécanismes de coordination au niveau stratégique (comité conjoint de coordination de la mise en œuvre et de suivi du CCI, cellule de coordination stratégique de la primature), au niveau opérationnel (comité interministériel du CCI), et au niveau de l'exécution (tables sectorielles de coordination) (Cadre de Coopération Intérimaire, 2004[38]), le CCI a souffert d'un manque d'appropriation du côté haïtien, limité aux consultations publiques périodiques tenues à Port-au-Prince (Muggah, 2009[37]). Vouloir instaurer cohérence et harmonie entre les PTF était ambitieux, compte tenu du nombre d'acteurs au sein du CCI. Celui-ci en effet a été établi en moins de deux mois au cours de l'année 2004, par 26 partenaires réunis lors d'une conférence accueillie conjointement par les Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et l'Union européenne (Faubert, 2006[39]). Un groupe de coordination au niveau des agences, sous la présidence de la Banque mondiale, et un groupe de coordination au niveau du terrain présidé par le coordonnateur résident des Nations Unies, n'ont cependant pas suffi à harmoniser les actions des PTF (Cadre de Coopération Intérimaire, 2004[38]) (Muggah, 2009[37]).

Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP), 2007-2010

En 2006, le gouvernement haïtien a présenté le Document de stratégie intérimaire pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I), produit d'un accord entre le gouvernement et le FMI pour soutenir les initiatives du Service pour la croissance et la lutte contre la pauvreté (SCLP). En 2007, les orientations du document de stratégie pour Haïti du FMI sont intégrées au **Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP),** de manière à solliciter l'aide destinée aux pays pauvres très endettés.

Dans le cadre du Rapport de suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, l'OCDE a organisé une consultation multi-acteurs en mai 2009 à Port-au-Prince (OCDE, 2010[40]). Concernant l'utilisation des systèmes étatiques, le recours aux Unités techniques d'exécution (UTE) y est décrit par l'exécutif comme un système d'unités parallèles qui risquent d'amoindrir la redevabilité des autorités et d'affaiblir le secteur public. Les données de l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris montrent cependant que l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques était supérieure à la moyenne des États fragiles. Ces chiffres ont toutefois été contestés lors de la consultation nationale (OCDE, 2011[22]). Le rapport souligne également le besoin d'une clarification des priorités au sein du DSNCRP afin d'accélérer l'alignement des actions des PTF sur les priorités nationales, qui est décrit comme trop « lent » par l'exécutif haïtien. Malgré l'existence de mécanismes de coordination stratégique (groupe restreint, comité exécutif des partenaires techniques et financiers) et opérationnelle (22 groupes sectoriels) entre bailleurs, l'hétérogénéité des acteurs, leur insertion disparate dans les mécanismes de coordination, et le nombre important des groupes sectoriels affectent l'harmonisation des actions.

Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti 2010-2012

Le séisme de 2010 marque un tournant dans la coopération entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Face à l'afflux des dons, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) a été créée pour gérer les fonds d'urgence recueillis, et placée sous la direction du Premier ministre haïtien et de Bill Clinton en qualité d'envoyé spécial des Nations Unies. Le gouvernement a également adopté le Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti (PARDH), le 31 mars 2010.

Comme ce fut le cas au cours des années précédentes, l'OCDE a tenté de déterminer si les objectifs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ont été atteints dans le cadre du Rapport de suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles 2011 (OCDE, 2011[22]). Une fois encore, les participants ont souligné les risques de substitution des acteurs externes à l'État, le manque d'alignement sur les priorités nationales et un déficit de coordination entre bailleurs. Les participants à cet exercice ont

notamment signalé le nombre important d'UTE et le fort effet de distorsion du marché du travail dû à cette intervention internationale, susceptible d'affaiblir le secteur public. L'alignement international sur les priorités du PARDH a été jugé insuffisant, en particulier en ce qui concerne les modalités d'exécution souvent définies unilatéralement par les bailleurs. Ces derniers indiquent néanmoins que 82 % de leur coopération technique étaient coordonnés avec les programmes du pays, un chiffre en amélioration par rapport à 2007 (OCDE, 2011[22]). L'afflux massif de personnel et d'APD à la suite du séisme a par ailleurs eu pour conséquence un affaiblissement des systèmes de coordination existants et une perte de mémoire institutionnelle en faveur d'un système complexe organisé en grappes. La chute du pourcentage de missions coordonnées entre bailleurs à 18% est symptomatique de cette dynamique (OCDE, 2011[22]).

La coordination entre acteurs et l'alignement des actions internationales sur les priorités nationales demeurent une faille du système d'aide externe au développement en Haïti

En 2012, le gouvernement haïtien, a inauguré **le Cadre de coordination de l'aide externe au développement** (CAED) comme mécanisme conjoint de gouvernance de l'aide externe, remplaçant la CIRH. Le CAED se veut davantage inscrit dans la volonté politique haïtienne, et est placé sous l'égide du Cabinet du Premier ministre et du MPCE. Cette structure est constituée d'un comité stratégique connue sous le nom de Comité d'efficacité de l'aide (CEA), d'un secrétariat technique et de tables thématiques et sectorielles, incluant les tables départementales. Parallèlement, le **module de gestion de l'aide externe** (MGAE) a été établi afin de rendre les flux d'aide plus transparents, sur la base du projet d'efficacité de l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le MGAE est la cellule d'information du CAED, avec pour objectif de promouvoir la transparence et l'harmonisation des flux de coopération. Au sein de cette base de données, les informations compilées, traitées et diffusées en temps réel, comprennent l'aide publique au développement et l'aide humanitaire. Le module procède notamment par un cycle de collecte de données (sur une base trimestrielle, incluant les prévisions de financement) aligné sur le budget de la République d'Haïti.

Utilisation des structures étatiques

Le CAED et le MGAE se démarquent de leurs prédécesseurs par leur ancrage dans la structure étatique haïtienne. Cependant, les pratiques actuelles des acteurs externes continuent de privilégier des structures extra-étatiques. Le MGAE par exemple, bien que conçu pour une saisie directe des données par les PTF, est actuellement alimenté par les informations fournies *via* un canevas de collecte préparé à cet effet (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]). Le MPCE souligne également que ce type de données est plus facilement collecté à travers la plateforme du *Development assistance committee* (DAC) et non du MGAE, car certains acteurs peinent à envoyer leurs données à jour dans les temps requis par le ministère. Des initiatives visant à réformer le processus de collecte de données du MGAE pour inciter les PTF à y contribuer pleinement seraient donc bénéfiques, et pourraient éventuellement permettre une analyse périodique de la coopération internationale en Haïti (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]).

Haïti a participé au cycle de suivi 2018 du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, qui est un exercice de suivi biannuel mis en place par l'Accord de partenariat de Busan. Ce suivi recense notamment l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques par les partenaires du développement à l'appui de la coopération, évaluée à seulement 19% en 2018 (GPDEC, 2019[25]). Ce taux est inférieur à la moyenne de 28% indiquée par les petits États insulaires en développement (PIED), l'écart étant plus important au regard de l'exécution du budget (GPDEC, 2019[25]).

Le versement de fonds aux ONG en Haïti demeure une caractéristique controversée du système de coopération internationale. Bien que les ONG forment un groupe à travers lequel transite une grande partie de l'aide externe, il n'y a pas de version actualisée de la loi qui régule les activités des ONG qui opèrent

en Haïti. Le seul outil juridique en ce sens date de 1982 (une Loi actualisée par la suite par décret présidentiel en 1989). Des mécanismes ont été conçus ces dernières années afin de permettre à l'État de mieux superviser et appréhender les actions des ONG, mais il rencontre des difficultés à les appliquer. À cette date, seulement 651 ONG ont été légalement reconnues (et donc encadrées), dont treize ont obtenu la reconnaissance légale au cours des exercices fiscaux 2017-2018 et 2018-2019 (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]).

Le manque d'alignement entre les priorités des bailleurs et des priorités nationales

Haïti n'a pas encore de politique officielle de coopération internationale. Marc Anglade, coordinateur national du CAED a indiqué que le gouvernement préparait une politique publique de coopération internationale et de gestion de l'aide externe pour l'année 2021 (Anglade, 2020[41]). Une place particulière sera donnée aux relations Sud-Sud y sera indiquée, ainsi qu'un accent sur la redynamisation du CAED pour s'attaquer à la gestion en silo de l'aide internationale. Le besoin d'une coordination accrue est d'autant plus net qu'il existe une fragmentation des interlocuteurs du côté haïtien selon les PTF concernés. Le MPCE est l'interlocuteur privilégié d'une partie des bailleurs (ONU, Canada, États-Unis), le MEF celui de la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, et le Bureau de l'ordonnateur national celui de l'Union européenne[13].Par ailleurs, le Ministère des Affaires Étrangères est responsables des relations internationales, telles que les accords et conventions. Une interface moins fragmentée entre les acteurs de la coopération internationale et le gouvernement pourrait permettre une plus grande cohérence entre les programmes et les priorités nationales (voir Encadré 2.4).

Gérer efficacement l'aide externe revient au premier chef à mettre en place les lignes directrices de la Coopération pour le développement, à définir clairement les objectifs politiques du développement et le rôle de chaque acteur dans la mise en œuvre de ces objectifs. Malgré un mandat légal en ce sens, le MPCE, responsable de la mobilisation de ressources externes pour le développement, n'a pas une vue d'ensemble des programmes et projets impliquant des secteurs ayant chacun leur propre conception de la coopération. Cet état de fait engendre un problème de synchronisation, mais aussi d'évaluation et de suivi de l'APD.

Il est ressorti des entretiens réalisés avec les parties prenantes dans le cadre de ce projet que les failles intrinsèques du système de planification font obstacle à un alignement optimal des actions des PTF sur les priorités nationales. En effet, l'exercice de suivi de 2018 note que la qualité de la planification nationale est « faible » (57%), en particulier au regard de la cohérence de la planification nationale par rapport aux Objectifs du développement durable, et du lien entre la stratégie et le budget (GPDEC, 2019[25]). L'exercice de suivi conclut cependant que l'alignement des partenaires du développement sur les priorités du pays est « moyen » (60%), à hauteur de 74% pour les objectifs. L'harmonisation des priorités a été jugée plus faible lors des entretiens réalisés, tant du côté des bailleurs que des parties prenantes en Haïti. En particulier, les interlocuteurs haïtiens perçoivent une volonté de plus en plus faible d'harmonisation ou d'alignement des PTF avec les priorités nationales.

Les tables sectorielles et thématiques (TST) sont également censées servir de mécanismes de concertation et de facilitation entre les ministères et institutions concernés et les PTF. Malheureusement, les TST ont très peu fonctionné au cours des deux dernières années fiscales en raison de l'insécurité croissante et de la pandémie mondiale (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[26]). Par ailleurs, les TST sont très nombreuses et tendent donc à compliquer l'harmonisation des politiques. Une redynamisation de ce mécanisme de concertation serait donc utile pour ancrer les actions de la coopération internationale dans les priorités gouvernementales sectorielles.

Encadré 2.4. Mécanismes de coordination de l'aide au Rwanda

L'appropriation nationale dans la gestion de l'aide au Rwanda : l'Unité des finances extérieures

La coordination et la gestion de l'aide au Rwanda sont passées d'une activité principalement parrainée par les bailleurs au début des années 2000, à une activité conduite aujourd'hui par le gouvernement. Le Rwanda a en effet tenu à appliquer les principes clés de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les a intégrés à son approche de la gestion de la coopération du développement. À cet effet, le pays a défini une politique d'aide centrée autour du concept d'appropriation nationale (*ownership*), au travers notamment de l'implication de l'Unité des finances extérieures (EFU) du MINECOFIN, le ministère des Finances extérieures et de la Planification économique.

Créée en 2005, l'EFU est le pilier de la coordination du développement rwandais. Elle est la principale interface entre le gouvernement et les bailleurs, et est responsable de la coordination de l'aide au Rwanda. Elle joue un rôle de premier plan dans la négociation et la gestion des partenariats de développement, l'évaluation des accords de financement, l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de l'aide, ainsi que dans l'examen général du portefeuille de coopération par pays. L'EFU permet la coordination de l'aide au sein du gouvernement du Rwanda et gère ainsi les accords de partenariats avec les différents bailleurs de fonds. Elle constitue donc un point de convergence des efforts du gouvernement rwandais pour mettre l'aide internationale en cohérence en regard de ses politiques et objectifs, notamment Vision 2050.

Source: Gouvernement du Rwanda, Documentation of Rwanda's Good Practices in Aid Coordination and Management Since 2004, MINECOFIN, Final Report, 2015. http://www.devpartners.gov.rw/ ; Keijzer, N, Klingebiel, S, Scholtes, F., Promoting Ownership in a "Post-Aid Effectiveness" World: Evidence from Rwanda and Liberia. Dev Policy Rev. 2020; 38: O32– O49.

Les mécanismes de coordination entre bailleurs fonctionnent par silos et peuvent générer des duplications d'efforts et d'activités

Selon les entretiens réalisés dans le cadre de ce projet avec les PTF actifs dans le domaine de la gouvernance publique, les groupes de travail, organisés de façon thématique sont le mécanisme principal de coordination entre bailleurs. Les réunions n'ont pas lieu à fréquence fixe ; la pandémie et l'insécurité croissante à Port-au-Prince les ont raréfiées. Il n'existe pas, selon les participants, de mécanismes formels permettant d'éviter la duplication des activités entre bailleurs. Dans le contexte haïtien, cela pose deux problèmes supplémentaires. En premier lieu, la fragmentation des interlocuteurs du côté haïtien amène certaines institutions à faire des demandes de soutien technique à plusieurs PTF, afin de maximiser leurs chances. En l'absence d'outils formels de coordination entre bailleurs, il existe donc un risque non-négligeable de duplication des efforts. Deuxièmement, la nature informelle et en silos de la coopération entre bailleurs, dans un contexte de rotation élevée du personnel, rend difficile la conservation d'une mémoire institutionnelle de la coopération et des actions.

Les outils de suivi et d'évaluation des activités des PTF sont propres à chaque institution, notamment en ce qui concerne les objectifs, indicateurs et perspectives temporelles. Le partage de ces rapports de suivi et d'évaluation avec d'autres acteurs ou avec le gouvernement est fait de façon ponctuelle. Une coordination accrue dans ce domaine pourrait permettre une meilleure harmonisation des activités entre PTF. Les indicateurs clés de performance des différents cadres de suivi et d'évaluation des grands plans stratégiques nationaux (PSDH, PME-2023, etc.) pourraient inclure les indicateurs de performance conçus pour les investissements de l'APD, comme l'exigent les donateurs internationaux. Ceci ne peut pas se faire du jour au lendemain, puisqu'impliquant une coordination solide. Ce point est également évoqué au chapitre 3, mais il est important de signaler qu'il requiert une coordination institutionnalisée et soutenue.

Conclusion et recommandations

Ce chapitre a fait valoir que les centres de gouvernement sont la clef de voûte des systèmes de gouvernance publique et proposé une revue des capacités institutionnelles de coordination du centre de gouvernement haïtien, notamment pour la définition et la mise en œuvre de politiques multidimensionnelles, la planification stratégique et la prise de décision. Dans un contexte de gouvernance rythmé par des crises socio-économiques, politiques, environnementales et humanitaires, l'élaboration de politiques stratégiques et le leadership politique en Haïti sont primordiaux. En ce sens, une meilleure coordination des politiques et actions gouvernementales est d'une importance capitale afin de permettre à Haïti de réaliser ses objectifs. Ce chapitre porte en premier lieu sur le pouvoir exécutif et ses unités dans le centre de gouvernement, ainsi les institutions étatiques en dehors de l'exécutif nous pas fait l'objet d'une étude approfondi lors de l'analyse de la coordination menée par le centre de gouvernement. Le besoin de coordination entre les institutions du centre de gouvernement et des agences autonomes en dehors du pouvoir exécutif pourrait néanmoins être examiné au cours d'une phase de mise en œuvre des recommandations de l'Examen.

Le gouvernement haïtien dispose d'institutions légalement mandatées pour remplir les fonctions clés du centre du gouvernement, notamment en termes de coordination. Néanmoins, la construction juridique du centre de gouvernement est régie par un cadre légal anachronique, menant à des lacunes et des chevauchements de mandats qui entravent la conception, la coordination et la mise en œuvre de politiques gouvernementales transversales. Ces divers chevauchements, et lacunes sont visibles entre les institutions du Cdg et au sein même de certaines institutions telles que la primature. Clarifier le mandat du Centre du gouvernement haïtien et de ses différents acteurs permettrait de pallier cette fragmentation pour mieux appréhender les défis multidimensionnels

En outre, la coordination en Haïti est entravée par de faibles niveaux de collaboration institutionnelle et les faiblesses intrinsèques du système de planification. En particulier, certains conseils ou forums ne se réunissent pas ou très peu, et des réseaux divers de fonctionnaires pourtant utiles aux participants ont été abandonnés. Par ailleurs les passerelles entre certaines institutions clés tels que l'OMRH et le Ministère des Finances sont inexistantes. En contraste avec ces lacunes, le nombre important de Tables Sectorielles et Thématiques tendent à complexifier la coordination et la prise de décision. Enfin, le système national de planification est caractérisé par un manque de cohérence des documents stratégiques sectoriels et des stratégies centrales nationales, qui fragilise la coordination de l'action gouvernementale (voir le chapitre 3).

Le CdG haïtien doit faire face à un facteur de complication supplémentaire dans le cadre décisionnel. Le poids de l'appui au développement nécessite un niveau de coordination accru pour partager les informations, s'assurer que les projets font progresser les priorités stratégiques nationales, que le financement est aligné sur les plans nationaux, que les cadres de suivi et d'évaluation peuvent relier directement l'APD à l'impact et aux résultats stratégiques nationaux.

Recommandations

L'analyse des capacités de coordination gouvernementale en Haïti présentée dans ce chapitre conduit l'OCDE à faire au gouvernement haïtien les recommandations suivantes :

1. **Clarifier le mandat du centre de gouvernement haïtien et de ses différents acteurs afin de pallier la fragmentation du centre de gouvernement pour mieux appréhender les défis multidimensionnels**
   - Procéder à un examen de l'ensemble des lois, règles, décrets et règlements régissant l'organisation et le fonctionnement des institutions du centre de gouvernement, afin de réformer le cadre légal pour éliminer les chevauchements, contradictions, doubles emplois et dysfonctionnements, et parvenir à une plus grande clarté en matière de coordination gouvernementale, notamment pour mieux relever les défis multidimensionnels auxquels Haïti fait face. Il importerait principalement de :
     - Déterminer les lois, décrets ou arrêtés qui ne sont plus pertinents (rendus caducs ou sans objet) ;
     - Identifier et résoudre les contradictions entre les décrets, les lois et les arrêtés ;
     - Identifier et combler toutes les carences légales concernant les lois et décrets particulièrement vis-à-vis des institutions qui n'ont pas de mandat légal défini ;
     - Voter si nécessaire des lois organiques afin de renforcer le cadre légal des institutions créées par décret et clarifier et institutionnaliser leurs mandats.
   - Mettre en place des examens fonctionnels réguliers des institutions du centre de gouvernement pour renforcer le suivi et l'évaluation et promouvoir un secteur public efficace et efficient. Ces examens peuvent être placés sous l'égide d'une structure au sein de la Primature, par exemple l'OMRH.
     - Établir et institutionnaliser l'utilisation d'examens fonctionnels pour cartographier les responsabilités, programmes et mandats légaux du CdG entre les institutions du centre de gouvernement, et au sein des institutions et unités qui composent le centre du gouvernement (par exemple en procédant à une cartographie des fonctions des unités au sein de la Primature).
     - Les examens fonctionnels ont pour objectifs finaux d'accroître l'efficacité et d'optimiser la rentabilité d'un corps gouvernemental en créant, éliminant ou fusionnant des fonctions/unités au sein des institutions qui composent le secteur public. Cela permet d'éliminer les chevauchements de fonctions et de clarifier les mandats en proposant des organigrammes clairs de responsabilités.
     - Ces examens peuvent se dérouler de manière régulière (annuellement ou tous les deux ans) ou plus sporadique pour établir un roulement des évaluations des différentes institutions. Les examens fonctionnels au Kazakhstan sont un bon exemple d'institutionnalisation d'examens au sein du secteur public.
     - Des audits ayant été conduits par l'Union Européenne en 2016, le gouvernement pourrait, avec l'appui de PTF, dans un premier temps les publier, en réétudier les recommandations, les mettre à jour et s'en servir comme base méthodologique pour de futurs audits ou examens fonctionnels. Dans un second temps, une analyse d'écarts entre ces audits et des examens fonctionnels pourrait être conduite pour développer et institutionnaliser ces examens.

- Formuler une définition formalisant la distinction de mandat entre les ministères d'exécution sectoriels et les institutions de coordination du CdG, qui pourrait être rédigée par l'OMRH et/ou le Secrétariat général de la Primature :
  - La liste des institutions du CdG pourrait inclure : le Cabinet du président de la République ; le Secrétariat général de la Présidence ; le Cabinet du Premier ministre ; le Secrétariat général de la Primature ; l'Office de management et des ressources humaines ; le Secrétariat général du Conseil des ministres ; le ministère de la Planification et de la Coopération externe ; le ministère de l'Économie et des Finances.
  - Les mandats de coordination des institutions du CdG pourraient couvrir toutes les initiatives stratégiques et fiscales importantes en cours d'élaboration pour mettre en œuvre les stratégies intégrées à moyen terme, afin que toute prise de décision nationale sur les questions importantes soit interministérielle, intégrée, fondée sur des données factuelles et cohérente par rapport aux objectifs stratégiques du pays, tout en reflétant les intérêts de ses citoyens.
- Communiquer à l'échelle du gouvernement autour du rôle de coordination du CdG, afin de s'assurer que les ministères sectoriels comprennent que leurs mandats et leurs initiatives politiques particulières ont de meilleures chances d'être mis en œuvre dans le cadre d'un plan stratégique cohérent et intégré à l'échelle du gouvernement, et qu'il est donc dans leur intérêt de travailler horizontalement avec ces institutions pour faire avancer leurs propres programmes.
- Clarifier et renforcer le mandat de l'OMRH en tant qu'acteur de la réforme de la gouvernance publique en Haïti. En plus de ses responsabilités concernant le fonctionnement de l'administration et la gestion de la fonction publique. Dans le contexte actuel, les attributions de l'OMRH se limitent à l'élaboration des normes et au contrôle de conformité des décisions relatives au mouvement de personnel dans la fonction publique. Un renforcement de ses attributions en matière de réforme et modernisation de l'État pourrait clarifier le cadre de coordination horizontale de la réforme, notamment *via* le réseau de CMRA et le réseau des comités sectoriels et des comités internes de suivi du PME-2023.

2. **Renforcer, mieux définir et communiquer les mécanismes de coordination et de collaboration institutionnelles, afin d'améliorer le processus de prise de décision, et la cohérence de l'action gouvernementale**
   - Renforcer le rôle stratégique de la Primature et/ou du Secrétariat général du Conseil des ministres pour soutenir la qualité et l'harmonisation des options de politiques gouvernementales en amont du Conseil des ministres et du Conseil de gouvernement, en examinant les propositions d'ordre du jour sous différents aspects. Un tel examen pourrait inclure les contrôles de la procédure, de la cohérence avec le programme du gouvernement, de la consultation des parties prenantes concernées, de la conformité juridique, des normes réglementaires, et enfin du coût.
   - Définir et disséminer des « règles d'engagement », ou une liste aide-mémoire, pour la collaboration des ministères sectoriels et du centre de gouvernement en Haïti afin d'améliorer et soutenir les efforts de collaboration au sein du gouvernement, en incluant les aspects suivants :
     - Définir et articuler un résultat commun ;
     - Établir des stratégies communes ou présentant des synergies bien définies ;
     - Clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur ;

- Établir des politiques, des méthodes de travail et des procédures compatibles pour opérer au-delà des frontières administratives ;
- Développer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de communication des résultats ;
- Renforcer la responsabilité des institutions en matière d'efforts de collaboration par le biais de stratégies et rapports institutionnels, et
- Renforcer la responsabilité individuelle au moyen de systèmes de gestion des performances.

- Formaliser et renforcer les divers mécanismes de coordination visant à harmoniser la politique globale de l'État :
  - Définir une stratégie pérenne pour surmonter les difficultés empêchant aux divers conseils et forums de se réunir ou permettre leur dissolution, notamment le CSAFP, le Forum des DG, le forum des DRH et le forum des Directeurs Administratifs et financiers. Réformer ces mécanismes au besoin afin d'optimiser leur fonctionnement ;
  - Renforcer, en codifiant et formalisant le cas échéant, les divers réseaux mis en place, notamment le réseau des UEP, des CMRA, et des DRH.
  - Réaliser un inventaire des TST, ainsi que des critères pour leur création, fusion et dissolution ;
  - Établir des passerelles de communication là où elles font défaut, en particulier entre l'OMRH et le MEF, en tant que Co-gestionnaires des effectifs globaux de la fonction publique, et

Comme le suggère ce chapitre, l'architecture de l'APD en Haïti est complexe, peu transparente et difficile à gérer, compte tenu du nombre croissant d'acteurs, d'instruments et de modalités de financement. Afin de surmonter ces difficultés, le gouvernement pourrait songer à renforcer la capacité de coordination et de planification de l'État haïtien pour promouvoir un meilleur alignement de l'APD sur les priorités nationales en prenant les initiatives suivantes :

3. Promouvoir l'alignement des actions des PTF sur les priorités nationales.

- Élaborer et mettre en œuvre un schéma national de coopération internationale et de gestion de l'aide externe visant à soutenir la stratégie ou politique nationale de développement. Cette initiative permettrait d'établir les paramètres de la coopération en Haïti, dans l'optique d'aider les acteurs locaux à appréhender les mécanismes nationaux de coopération, et d'autre part fixera les jalons ainsi que les balises que doivent suivre et respecter les PTF et les ONG.
- Afin de remédier à la fragmentation des interlocuteurs du côté haïtien, le gouvernement pourrait établir une instance de coordination entre les différentes institutions qui interagissent avec les PTF. Le gouvernement pourrait également désigner une unité comme secrétariat de ce réseau ou comité, qui agirait comme interface principale entre le gouvernement haïtien et les PTF. Cela permettrait au gouvernement de s'exprimer à travers un seul organe, afin de pallier la fragmentation des interlocuteurs du côté haïtien.
  - Cette instance servirait d'espace de dialogue et de contact pour la gestion de l'aide extérieure, d'une part en assurant la coordination avec les interlocuteurs concernés au sein du gouvernement (Primature, MAE, MEF, etc. et ministères sectoriels) et, d'autre part en étant l'interlocuteur privilégié des donateurs.
  - En particulier, cette instance serait chargée de la négociation et de la gestion des partenariats de développement, l'évaluation des accords de financement, l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de l'aide, ainsi que de l'alignement des projets sur les priorités nationales. Ce mécanisme pourrait donc constituer un point de convergence des efforts du

gouvernement haïtien garantissant une cohérence de l'aide internationale par rapport à ses politiques et ses objectifs, notamment le PSDH 2030 et le PME-2023.
    - L'unité assurant le secrétariat animerait la coordination de cette instance, assurerait le partage des documents clés et programmes des PTF, tout en constituant un point d'interface unique.
- Renforcer la Direction de la Coordination des Activités des ONG (DCAONG) du MPCE, pour promouvoir plus de cohérence entre les activités des ONG financées par les bailleurs de fonds, et les priorités nationales, tout en préservant l'espace civique et en empêchant un contrôle restrictif ou une politisation des activités des ONG :
    - La DCAONG pourrait renforcer la cohérence des politiques à tous les niveaux de l'administration, en vérifiant que les activités des ONG recevant des fonds publics sont conformes aux valeurs fondamentales énoncées dans la Constitution et dans les cadres juridiques et politiques pertinents.
    - La DCAONG pourrait s'engager à institutionnaliser davantage la coordination et le dialogue avec les ONG et le suivi de leur activité par les ministères sectoriels(par exemple, par des contrôles ponctuels, des instances de dialogue, un retour régulier des ONG à la DCAONG via un rapport d'activité, ou en mettant en place un mécanisme de retour d'information permettant au public de signaler ses préoccupations), et en fournissant une orientation stratégique sur les objectifs du financement public de la société civile haïtienne.
    - Amener la Direction de la Coopération Externe du MPCE à travailler conjointement avec la DCAONG pour une coordination et suivi encore plus accrues des projets de développement.
- Définir le cadre du partenariat public-privé en matière de programmes de développement.

4. **Mettre en place les conditions optimales pour une utilisation accrue des structures étatiques dans le cadre de la coopération avec les bailleurs.** En effet, comme le suggère ce chapitre, les pratiques actuelles des acteurs externes continuent souvent de privilégier des structures extra-étatiques.
    - Le centre de gouvernement, avec l'appui des PTF, pourrait renforcer les capacités intrinsèques de planification stratégique et d'élaboration des politiques de développement, notamment par les moyens suivants :
        - Mettre en place des programmes de renforcement des capacités et des formations en matière de planification du développement, d'analyse financière et de compréhension de l'architecture de l'aide en Haïti ;
        - Mettre en œuvre les recommandations du chapitre 3 sur la planification stratégique.
    - Développer une coordination accrue des outils de suivi et évaluation des activités des PTF et des plans stratégiques nationaux (voir recommandations du chapitre 3), notamment les objectifs, indicateurs et perspectives temporelles.
        - Les indicateurs clés de performance des différents cadres de suivi et d'évaluation des grands plans stratégiques nationaux (PSDH, PME-2023, etc.) pourraient inclure les indicateurs de performance conçus pour les investissements de l'APD.
        - Généraliser l'utilisation du MGAE comme outil clé de coordination avec les PTF. Une réflexion avec les bailleurs doit être entamée de manière à identifier les raisons pour lesquelles le MGAE n'est pas utilisé de façon systématique, et faire les modifications nécessaires pour astreindre les PTF agissant en Haïti à fournir les informations nécessaires concernant leurs actions *via* le MGAE. Une base de données actualisée et claire permettra

de mieux gérer les projets au niveau gouvernemental, et de mieux allouer les ressources financières pour éviter les doublons ou les projets inefficaces.

- Intégrer et renforcer les mécanismes de rétroaction lors du processus d'élaboration des politiques au niveau national et dans la collaboration avec les bailleurs, afin de s'assurer que les évaluations et les conclusions des rapports de suivi soient prises en compte.

5. **Songer à prolonger le délai de mise en œuvre du Programme de Modernisation de l'État 2020-2023** à la lumière de la pandémie mondiale de la Covid-19 et des questions liées à l'instabilité politique. Fonder cette prolongation sur une évaluation réaliste des ressources et du temps nécessaire pour le mettre en œuvre. Une prolongation serait d'autant plus pertinente si le gouvernement souhaite poursuivre une phase de mise en œuvre de l'Examen, les recommandations de ce projet visant en premier lieu à soutenir la mise en œuvre du PME-2023.

Références

Alexandre, D. (2020), *Rapport non-publié de contexte interne*. [44]

Anglade, M. (2020), *Comment combattre l'inefficacité de l'aide dans un État fragile?*, https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-12/FR%20Haiti%20Story%20of%20Progress.pdf. [41]

Badie, B. (dir. pub.) (2011), *Informal Governance*, Sage, https://www.researchgate.net/publication/260042216_Informal_Governance. [19]

Banque mondiale (2018), *Les villes haïtiennes : des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, http://documents1.worldbank.org/curated/en/791721516635425309/pdf/Haitian-cities-actions-for-today-with-an-eye-on-tomorrow.pdf. [2]

Beuselinck, E. (2008), *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective*, KU Leuven, Leuven. [8]

Biassiette, G. (2020), *Haïti : un président sans soutien et sans Parlement*, https://www.la-croix.com/Monde/Ameriques/Haiti-president-sans-soutien-sans-parlement-2020-01-13-1201071397. [21]

Cadre de Coopération Intérimaire (2004), *Mécanisme de Coordination de l'Assistance Au Développement en Haïti*, http://www.bme.gouv.ht/tse/tseinfo.pdf. [38]

Desai, H. (2020), *States of fragility and official development assistance*, OECD Publishing. [30]

Faubert, C. (2006), « Case study Haiti - Evaluation of UNDP assistance to conflict-affected countries », https://www.oecd.org/countries/haiti/44826404.pdf. [39]

Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (2015), *Impact des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe*, https://www.ifrc.org/PageFiles/198142/Haiti%20Shelter%20Report%20FR%20v3.pdf. [23]

Flecher, J. (2016), *PPBSE, pour une gestion axée sur les résultats*, https://lenouvelliste.com/article/165641/ppbse-pour-une-gestion-axee-sur-les-resultats. [27]

GPDEC (2019), *Country and territory monitoring profiles: Haiti*, https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Haiti-online2018.pdf. [25]

Haïti Libre (2015), *Politique : Vers la refonte de la loi organique de 6 ministères régaliens*, https://www.haitilibre.com/article-14828-haiti-politique-vers-la-refonte-de-la-loi-organique-de-6-ministeres-regaliens.html. [42]

Katz, J. (2013), *The big truck that went by: How the world came to save Haiti and left behind a disaster*, St. Martin's Press. [31]

Kristoff, M. et L. Panarelli (2010), *Haiti: A republic of NGOs?*, https://www.usip.org/publications/2010/04/haiti-republic-ngos. [35]

Lægreid, P. , Sarapuu, K. , Rykkja, L.H. and Randma-Liiv, T. (2015), « New coordination challenges in the welfare state », *Public Management Review*, vol. 17/10.1080/14719037.2015.10293447, pp. 927-939, http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344. [1]

M. Alessandro, M. Lafuente et C. Santiso (2013), « The Role of the Center of Government - A Literature Review »*, Institutions for Development, Technical Note*, Inter-American Development Bank, Washington DC, https://publications.iadb.org/handle/11319/5988. [9]

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2020), *Rapport de Mise en Oeuvre du Programme d'Investissement Public et des Résultats de Développement*. [26]

Muggah, R. (2009), « Du vin nouveau dans de vieilles bouteilles », *Télescope - Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 15/2, pp. 41-52. [37]

OCDE (2021), « Detailed aid statistics: ODA Official development assistance: disbursements », *OECD International Development Statistics* (base de données), https://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en (consulté le 21 mai 2021). [36]

OCDE (2020), « Building resilience from the centre: the role of the Centres of Government in the COVID-19 crisis ». [4]

OCDE (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, Éditions OCDE, https://dx.doi.org/10.1787/c03e01b3-en. [5]

OCDE (2020), *States of Fragility 2020*, Éditions OCDE, https://dx.doi.org/10.1787/ba7c22e7-en. [24]

OCDE (2020), *States of fragility by OECD - Financial flows*, http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/flows/2/1062. [29]

OCDE (2019), *Open Government in Argentina, OECD Public Governance Reviews*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361. [45]

OCDE (2018), *Centre Stage 2*. [12]

OCDE (2018), *États de fragilité 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264308916-fr. [34]

OCDE (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301856-en. [11]

OCDE (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders.*, Éditions OCDE, Paris. [18]

OCDE (2014), *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf. [13]

OCDE (2011), *Policy Framework for Investment User's Toolkit - Chapter 10. Public Governance*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf. [17]

OCDE (2011), *Rapport 2011 sur l'Engagement International dans les États Fragiles - République d'Haïti*, https://www.oecd.org/fr/pays/haiti/48697932.pdf. [22]

OCDE (2010), *Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires - Rapport Pays 4: Haïti*, https://www.oecd.org/countries/haiti/44654672.pdf. [40]

OCDE/INURED (2017), *Interactions entre politiques publiques, migrations et développement en Haïti*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278844-fr. [3]

O'Connor, D., K. Brisson-Boivin et S. Ilcan (2014), « Governing failure: development, aid and audit in Haiti », *Conflict, Security & Development*, vol. 14/3, pp. 309-330. [32]

Office de Management et des Ressources Humaines (2018), *Programme de Modernisation de l'État 2023 (PME 2023) - L'administration au service des usagers*. [20]

OMRH (2013), *Lancement Officiel des Comités Ministériels de la Réforme Administrative (CMRA)*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/Others/6-Notes/rapportCMRA.pdf. [16]

Poole, L. (2018), « Financing for Stability in the post-2015 era », *OECD Development Policy Papers*, n° 10, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c4193fef-en. [28]

Rocha Menocal, A. et K. Sigrist (2011), *Capacity Gaps at Centres of Government – Coordination, Implementation Monitoring, Communications and Strategic Planning in Post-Conflict and Fragile Situations. Country Case Study: Liberia.*, Overseas Development Institute. [15]

Schuller, M. (2012), *Killing with kindness: Haiti, international aid, and NGOs*, Rutgers University Press. [33]

Seidman, H. (1997), *Politics, Position, and Power*, Oxford University Press. [6]

SIGMA (2018), *Principe d'administration publique*, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-FR.pdf. [43]

Slack, E. (2007), « Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance », *Policy Research Working Paper*, n° 4317, The World Bank, Washington DC. [10]

Wild, L. et L. Denney (2011), *Centres of government in fragile and post-conflict states: A Literature Review*, https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8496.pdf. [14]

World Bank Group (2018), « Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination », http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination. [7]

Notes

[1] Traduction de l'auteur.

[2] Rapport de contexte interne de D. Alexandre.

[3] Décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[4] Décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[5] Décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[6] Décret du 1 février 2016 amendant le décret sur l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[7] Décret du 1 février 2016 amendant le décret de l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[8] Décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[9] Décret du 1er février 2016 amendant le décret de l'organisation de l'administration centrale de l'État.

[10] Décret du 13 mars 1987 modifiant celui du 31 octobre 1983 et portant sur la réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances.

[11] Arrêté du 25 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de l'Office de management et des ressources humaines désigné sous le sigle OMRH.

[12] Rapport de contexte interne de D. Alexandre.

[13] Propos recueillis lors des entretiens tenus dans le cadre de ce projet.

3 L'utilisation des données probantes dans la planification stratégique et budgétaire en Haïti

Haïti a adopté deux stratégies interministérielles principales, qui ont pour but de faire du pays une puissance émergente à l'horizon 2030. Leur mise en œuvre reposera notamment sur l'élaboration d'un budget pluriannuel conforme aux priorités stratégiques du pays, dont les jalons commencent à être posés. Le renforcement des capacités et l'établissement d'un cadre institutionnel en matière de suivi et d'évaluation permettraient également de mieux mesurer la performance de l'action publique en regard des objectifs de développement du pays.

Introduction

Haïti s'est fixé des objectifs de développement ambitieux, formalisés dans un cadre de planification stratégique à plusieurs niveaux, visant à faire du pays une puissance émergente à l'horizon 2030. Ainsi, le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) est devenu le cadre de référence de développement à long terme du pays, tandis que le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) vise à renforcer l'efficacité de l'action publique. Or, pour que la planification stratégique soit efficace, les priorités de politiques publiques qu'elle met en avant doivent être précises et mesurables, et en nombre limité. Les stratégies pangouvernementales haïtiennes souffrent cependant de problèmes méthodologiques, qui affectent leur mise en œuvre.

Le budget est également un outil de planification puissant, reflétant les priorités stratégiques du gouvernement. Une budgétisation pluriannuelle efficace joue un rôle important majeur en la matière. En Haïti, des réformes législatives ont ainsi permis des avancées notables dans ce domaine, bien que les fondamentaux des finances publiques doivent encore être consolidés. La budgétisation axée sur la performance constitue un autre moyen de s'assurer que le budget participe aux priorités stratégiques du pays. Elle permet en effet aux gouvernements de vérifier régulièrement que les objectifs stratégiques, auxquels des ressources budgétaires ont été alloués, ont été atteints. Le chemin est cependant long avant que les finances publiques soient gérées de cette manière en Haïti. Une budgétisation pluriannuelle doit être solidement établie, et les bases d'un budget par programme doivent être posées. Une budgétisation axée sur la performance ne peut être envisagée qu'une fois ces étapes passées. Par ailleurs, la pratique de "*gender budgeting*" (budgétisation sensible au genre) dans sa contribution à l'égalité des genres, est une dimension importante de la budgétisation axée sur la performance. C'est un sujet d'étude important pour l'OCDE, qui a publié plusieurs rapports dans ce domaine tel que "*Gender budgeting in OECD countries*" (Downes, Von Trapp et Nicol, 2017[1]). La budgétisation sensible au genre ne rentre cependant pas dans la thématique de ce chapitre qui est consacré à l'utilisation de données probantes dans la planification stratégique et budgétaire. Une fois que les éléments de base de la budgétisation axée sur la performance seront en place, Haïti pourra envisager la mise en place d'une budgétisation axée sur le genre. Par ailleurs, le sujet du « *gender budgeting* » au sein du contexte haïtien a été étudié par de nombreuses institutions nationales et internationales, et se situe donc délibérément hors du champ d'étude de cet Examen.

Construire un système robuste de suivi et d'évaluation des politiques publiques sera également essentiel pour améliorer l'action publique en regard des objectifs de développement d'Haïti. Le suivi et l'évaluation fournissent en effet des données probantes cruciales sur la performance des politiques publiques, qui peuvent en améliorer la mise en œuvre et en accroître la transparence aux yeux des parties prenantes et citoyens. En Haïti, le cadre institutionnel de suivi et d'évaluation devra être renforcé et clarifié pour davantage installer les pratiques au sein du gouvernement. Un renforcement des capacités et des compétences sera également indispensable pour faire du suivi et de l'évaluation une réalité en Haïti, en particulier dans la perspective d'une sortie de crise du pays.

Dans ce contexte, ce chapitre s'intéresse à la façon dont la chaîne prospective, planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation est mise en œuvre en Haïti dans le cadre du PSDH et du PME-2023.Ainsi, la première section analyse ces deux stratégies pangouvernementales au regard des bonnes pratiques en matière de planification permettant la bonne mise en œuvre des objectifs de politiques publiques qu'elles consacrent. La deuxième section analyse les efforts entrepris par l'État haïtien pour aligner le cycle budgétaire à la planification stratégique. La troisième section examine enfin comment Haïti peut construire un système robuste de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

Haïti s'est fixé des objectifs de développement ambitieux, formalisés dans un cadre de planification stratégique à plusieurs niveaux, qui comporte des limites méthodologiques

Haïti s'est engagé dans une dynamique de réformes structurelles, ancrées dans deux documents stratégiques pangouvernementaux principaux

Depuis plusieurs décennies, Haïti fait face à une forte instabilité politique, à laquelle se sont ajoutées différentes crises sanitaires, ainsi que plusieurs catastrophes naturelles. Haïti a particulièrement été affecté par le séisme du 12 janvier 2010, qui a ravagé les infrastructures du pays. Sur le plan économique, le pays a fait face à deux années consécutives de récession en 2019 et 2020 (Economist Intelligence Unit, 2020[2]). Pour 2021, le gouvernement haïtien stimule la reprise par un fort investissement public et une politique de création d'emplois, ainsi qu'une politique budgétaire expansionniste. Néanmoins, la crise du COVID ralentit considérablement ces efforts et devrait, entre autres choses, provoquer une contraction de 5,4% du PIB en 2020.

C'est dans ce contexte, et plus particulièrement à la suite du séisme de 2010, que le gouvernement a affiché l'ambition d'engager de profondes réformes dans le but d'améliorer la gouvernance, de développer l'économie et de renforcer le tissu social haïtien. Le gouvernement haïtien s'est ainsi engagé ces dernières années dans une dynamique de réformes structurelles visant l'amélioration de la gestion du développement (Gouvernement d'Haïti, 2020[3]). Ces efforts se matérialisent notamment par la poursuite de la réforme de l'État, la rénovation du système national de planification et de gestion du développement, et l'amélioration de la programmation budgétaire pour « *la mise en pratique de la chaine PPPBSE (Prospective, Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Évaluation)* » (Gouvernement d'Haïti, 2020[3]).

Fidèle à l'approche de la planification du développement mise en œuvre dans le pays depuis les années 2000, le gouvernement a formalisé ces projets de réforme dans un document stratégique transversal et pluriannuel : le Plan stratégique de développement d'Haïti à l'horizon 2030 (PSDH) (Gouvernement de la République d'Haïti, 2012[4]). La concrétisation de la vision du PSDH de faire émerger le pays à l'horizon 2030 suppose sa mise en œuvre à travers de Plans triennaux d'investissement (PTI) successifs, qui sont les outils de sa mise en œuvre de moyen terme et d'articulation entre ces objectifs et le budget. Depuis l'adoption de cette stratégie de développement, l'État haïtien n'a cependant pu réaliser qu'un seul PTI, celui de 2014-2016 (Gouvernement d'Haïti, 2020[3]).

Afin de pérenniser ces ambitions et d'assurer une mise en œuvre concluante des réformes de la gouvernance publique indispensables à l'atteinte des objectifs de développement d'Haïti, le gouvernement élu en 2017 a développé le Programme de modernisation de l'État 2018-2023. Il existe d'autres documents de planification stratégique en Haïti, comme la Stratégie de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (SRFP) mise en place par décret du 9 octobre 2015 (Journal Officiel de la République de Haiti, 2015[5]). Le gouvernement d'Haïti a également développé des instruments de programmation stratégique en collaboration avec les partenaires techniques et financiers, afin de clarifier les objectifs et résultats attendus de l'aide internationale au développement. C'est le cas par exemple du Cadre de développement durable (CDD) 2017-2021 qui exprime la volonté commune de la république d'Haïti et des Nations Unies d'inscrire le pays dans une dynamique durable de développement. (Gouvernement d'Haïti et Nations Unies, 2017[6]). Le PSDH et le PME-2023 sont toutefois les principaux instruments à visée transversale pour le développement à moyen et long terme du pays.

Ce faisant, Haïti s'inscrit dans une dynamique d'intérêt croissant des gouvernements pour la planification de long terme, aussi bien à l'échelle nationale que territoriale (Máttar et Cuervo, 2017[7]). Cette affirmation de la planification est liée à deux facteurs principaux :

- À **l'échelle internationale**, les gouvernements souhaitent rendre compte de la réalisation des Objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU, 2015[8]).
- À **l'échelle nationale**, les gouvernements reconnaissent le besoin d'assurer une continuité des politiques de développement au-delà des cycles électoraux.

L'encadré 3.1 ci-dessous présente quelques exemples de ces approches de planification stratégique à long terme.

Encadré 3.1. Approches comparatives de planification stratégique à long terme

Il existe de nombreux instruments de planification stratégique à long terme élaborés par les organisations internationales ou par les gouvernements.

- L'**Agenda 2030** est un programme de développement adopté en 2015 par les 193 membres de l'ONU, qui vise à favoriser la paix et la prospérité à travers l'éradication de la pauvreté et la transition vers un développement durable. Ce programme universel est décliné en 17 Objectifs de développement durables (ODD) et 169 cibles prioritaires. Chaque cible est associée à divers indicateurs statistiques permettant de suivre son degré de réalisation à l'échelle locale, national et internationale.
- L'Agenda Afrique 2063 est un plan directeur visant à transformer le continent africain en puissance mondiale, sur le fondement d'un développement durable et inclusif. Ses aspirations sont de permettre notamment une prospérité économique fondée sur le développement durable, une bonne gouvernance et le maintien de la paix et la sécurité. Afin d'atteindre les objectifs fixés dans ce plan, l'Agenda 2063 est décliné en différents plans de mise en œuvre à moyen terme.
- À l'échelle nationale, de nombreux gouvernements ont élaboré des documents de planification stratégique à long terme. Ainsi, en Afrique du Sud, le Plan national de développement 2030 définit les grands défis à relever pour accélérer le développement du pays, à travers notamment l'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités. Le document précise que ce plan sera mis en œuvre en trois phases et que les instruments de planification stratégiques des différentes institutions et entités gouvernementales devront être alignés par rapport à lui.

Source : Organisation des Nations Unies (2021), site web sur les objectifs du développement durable https://sustainabledevelopment.un.org/ ; Union Africaine (2021), site web sur l'Agenda 2063, https://au.int/fr/agenda2063 ; Gouvernement d'Afrique du Sud (2021), site web sur le Plan National de Développement 2030, https://www.gov.za/issues/national-development-plan-2030.

La mise en œuvre d'une nouvelle logique de développement avec le PSDH en 2012

En 2012, avec l'aide des partenaires techniques et financiers (PTF), le gouvernement a approfondi les quatre axes ou chantiers principaux du PARDH dans le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) (Gouvernement de la République d'Haïti, 2012[4]). Le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (2012-2030) est ainsi devenu le cadre stratégique de référence global d'Haïti pour la planification du développement du pays. Le PSDH est articulé autour de quatre grands chantiers : une croissance économique forte ; un cadre de développement équilibré ; une refondation sociale réduisant les inégalités et permettant une meilleure cohésion sociale ; une refondation institutionnelle passant par une rénovation

profonde des institutions et administrations publiques. L'encadré ci-dessous donne davantage d'éléments complémentaires sur l'élaboration et le contenu du PSDH.

Encadré 3.2. Le Plan stratégique de développement d'Haïti à l'horizon 2030

Le PSDH 2030 est le document de planification détaillant la vision pour l'émergence de Haïti d'ici à 2030. Il vise :

- « Une croissance accélérée de l'économie et une forte création d'emplois, sans lesquelles notre vulnérabilité environnementale et sociale s'accroîtra ; »
- « Une diminution de notre croissance démographique, laquelle freine celle de notre niveau de vie et accentue les pressions sur les ressources naturelles ; »
- « Une utilisation plus judicieuse du territoire pour protéger le patrimoine naturel et culturel du pays, améliorer les conditions d'habitat et réduire la dégradation de l'environnement ; »
- « Une meilleure répartition spatiale des efforts de développement pour contrer la forte centralisation actuelle du pays ; »
- « Une plus grande redistribution sociale des fruits de la croissance économique, requise pour la satisfaction des besoins sociaux, notamment l'éducation et la santé »
- Et « un renforcement significatif de l'État de droit, tant du point de vue de la justice et de la sécurité que du respect des lois. »

Le PSDH est, depuis 2012, l'outil de référence de planification sur le long terme de l'État haïtien. Il est composé de quatre grands chantiers : la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale, la refondation institutionnelle, matérialisée par 32 programmes.

Il est notamment mis en œuvre successivement par sept Cadres triennaux de mise en œuvre du PSDH, chacun d'eux étant accompagné d'un Programme triennal d'investissement (PTI).

Source : Plan stratégique de développement d'Haïti (2012-2030).

Le PSDH, dans sa dimension institutionnelle, est articulé avec le PME-2023 qui traduit les objectifs du gouvernement actuel en matière de modernisation de l'État

Afin de relancer la dynamique de modernisation de l'appareil étatique et d'amélioration de la gouvernance publique, arrivée au point mort après l'échec de deux plans cadres de la réforme de l'État, le nouveau gouvernement haïtien a adopté le Programme de modernisation de l'État en 2018 pour une période de cinq ans (PME-2023). Ce programme, porté par l'Office de management et des ressources humaines (OMRH), rattaché au Premier ministre, cherche à susciter une dynamique de transformation de l'action publique et l'établissement d'une relation de confiance entre les usagers et l'administration. Le PME-2023 comporte 6 objectifs principaux :

- « Améliorer la qualité de services tout en développant une relation de confiance entre les usagers et l'administration » ;
- « Offrir un environnement de travail moderne aux agents publics en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi du projet de modernisation » ;
- « Repenser et optimiser les dépenses de l'État de manière à obtenir de meilleures prestations de services publics à un moindre coût » ;

- « Améliorer la gestion des ressources humaines par la mise en place d'une fonction publique revalorisée, plus attractive et plus compétitive, respectueuse de l'égalité des chances, de l'égalité des sexes et de l'équité de genre, des droits des personnes handicapées et à besoins spéciaux, des principes de déontologie et d'éthique, de la promotion du mérite et de l'excellence » ;
- « Transformer l'administration publique de manière à ce qu'elle soit à même de propulser le développement du pays et son émergence à l'horizon 2030 », et
- « Mettre en place des structures qui préviennent, dénoncent et combattent les pratiques de corruption afin de développer une culture de bonne gouvernance ».

Le PSDH et le PME-2023 comportent des limites méthodologiques susceptibles de limiter leur efficacité comme instruments de planification stratégique à long et moyen terme

L'opérationnalisation d'un instrument de planification stratégique passe principalement par la définition d'objectifs de politique publique clairs et mesurables et leur budgétisation (OCDE, 2018[9]) . En Haïti, le PSDH 2030 étant un instrument de planification à long terme, son opérationnalisation doit reposer principalement sur une articulation avec des instruments de planification stratégique de moyen terme tels que le PME-2023. Or, si le PME-2023 comporte des objectifs clairs et mesurables, l'articulation de ce programme avec le PSDH d'un côté, et avec le budget de l'autre, est insuffisante – risquant ainsi de compromettre la mise en œuvre opérationnelle de ces stratégies.

Le PME-2023 comporte des objectifs de politique publique clairs et mesurables par des indicateurs

Définir des objectifs de politique publique de qualité est un préalable nécessaire à la mise en œuvre de toute stratégie. Les objectifs indiquent le sens des réformes à mener et sous-tendent les actions à mettre en œuvre. En principe, une planification stratégique doit afficher des objectifs généraux (domaine de réforme large) et des objectifs plus spécifiques (résultats concrets sur un aspect de l'objectif général). Un objectif devrait être énoncé dans un langage clair, sans jargon ou phrases complexes afin d'être compris par l'ensemble des parties prenantes et par le grand public (OCDE, 2018[9]) . De façon générale, la qualité d'un objectif peut être évaluée au regard du modèle dit « SMART » :

- Spécifique : un objectif doit être concret, décrire les résultats à atteindre, il doit être ciblé et contribuer à résoudre le problème ;
- Mesurable : un objectif doit être exprimé de façon numérique et quantifiable en relation à parangonnage ou une cible prédéfinie ;
- Atteignable : un objectif doit inciter à l'action et à l'amélioration de la situation existante, mais doit également être atteignable pour servir d'outil de gestion ;
- Réaliste : un objectif doit être réaliste par rapport au temps donné pour l'atteindre et aux ressources disponibles ;
- Défini dans le temps (« *Time Bound* »): la période escomptée pour la réalisation d'un objectif doit être spécifié.

Ce sont les indicateurs, associés à leurs cibles et leurs valeurs de référence, qui rendent un objectif mesurable et mobilisable dans la durée. Il est nécessaire de définir des objectifs explicites quant aux résultats escomptés. Plus un objectif est ambigu sur ses résultats, plus il sera difficile de lui associer un indicateur pertinent (Schumann, 2016[10]).

Les objectifs définis dans le PME-2023 sont ainsi déclinés en trois niveaux : un niveau général, l'« axe », et deux niveaux plus spécifiques, les « résultats immédiats » et « résultats attendus ». Cette déclinaison en plusieurs niveaux est soutenue par un modèle logique clair, qui permet de poser des jalons solides

pour la mise en œuvre du PME-2023 et son évaluation. En effet, les différents niveaux d'objectifs d'une stratégie doivent répondre à une hiérarchie logique. Développer une chaine de causalité (une théorie du changement) ou un modèle logique permet de comprendre la façon dont une intervention, un programme ou une politique publique doit donner lieu à un changement particulier et avoir un impact. C'est donc une analyse causale fondée sur des données probantes permettant de théoriser la façon dont les intrants de la politique publique doivent aboutir aux impacts et objectifs escomptés (Groupe des Nations Unies pour le Développement Durable, 2017[11]). L'encadré ci-dessous explique plus en détails comment l'élaboration d'une théorie du changement ou d'un modèle logique permet de faciliter la mise en œuvre et l'évaluation d'un programme, d'une politique ou d'une stratégie.

Encadré 3.3. Les avantages d'une théorie du changement et d'un modèle logique

Une théorie du changement est une méthode qui permet de tracer ou d'identifier les façons dont une intervention publique (politique publique, programme, projet, etc.) ou série d'interventions sera à l'origine de certains changements spécifiques, sur la base d'une analyse causale fondées sur des données probantes. Elle vise plusieurs objectifs :

1. L'évaluable du programme ou de la politique publique – tant pour la mise en œuvre que pour les résultats – est renforcée par la mention des paramètres appropriés.
2. Les intentions des concepteurs de la politique ou du programme sont clairement énoncées, et sont explicites et susceptibles d'être discutées.
3. La logique sous-jacente des hypothèses formulées dans la théorie – par exemple, la théorie selon laquelle entreprendre une certaine activité conduira à un certain résultat – peut être clairement examinée.
4. Le réalisme des hypothèses avancées dans le programme ou la politique peut être vérifié par une comparaison avec des données probantes plus larges sur les programmes qui fonctionnent, ce qui permet d'évaluer la probabilité de réussite du programme.
5. Les mandataires de l'évaluation peuvent vérifier si le programme ou la politique répond à leurs besoins, et les prestataires et praticiens administrant le programme peuvent vérifier leurs propres hypothèses et la conformité de leurs attentes par rapport aux intentions originales des développeurs du programme.
6. Les paramètres clés (par exemple, à qui s'adresse le programme) peuvent être aisément définis, ce qui réduit la probabilité que le programme soit utilisé de manière inappropriée ou inefficace.
7. Les principaux éléments – du contenu et/ou de la mise en œuvre – qui sont jugés essentiels à l'efficacité du programme peuvent être identifiés.
8. Les pièges d'activité peuvent être identifies et évités.
9. Les caractéristiques les plus importantes du modèle de mise en œuvre du programme peuvent être saisies, permettant une livraison qui adhère au modèle d'origine et aidant à prévenir la dérive du programme pendant la mise à l'échelle.

Source: Adapté de Groupe des Nations Unies pour le Développement – UNDG (2017[11]), *Theory of Change: UNDAF Compagnon Guidance*. https://undg.org/wp-content/uploads/2017/06/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-7-Theory-of-Change.pdf Ghate, D. (2018), « Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement », Palgrave Communications, Vol. 4/1, p. 90, http://dx.doi.org/10.1057/s41599-018-0139-z.

Par ailleurs, chaque « résultat attendu » du PME-2023 est associé à un ou des indicateurs de rendement (*output*) permettant de mesurer son atteinte. Toutefois, les « résultats intermédiaires » ne sont pas associés à des indicateurs de résultat (*outcome*). Développer de tels indicateurs faciliterait la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation du PME-2023 (se référer à la section trois pour davantage d'informations sur le suivi et l'évaluation du PME-2023). Qui plus est, pour qu'un indicateur puisse donner aux décideurs publics de l'information pertinente sur l'atteinte de l'objectif de politique publique, il doit être accompagné d'éléments qui permettent sa bonne interprétation (OCDE, 2018[9]). Ces éléments sont notamment la valeur de référence ou la base de l'indicateur, et les valeurs cibles finales permettant de définir sa satisfaction.

L'articulation des instruments de planification stratégique de long et moyen termes ne fait pas l'objet d'un cadre logique clair et explicite

L'articulation claire et explicite des instruments de planification stratégique permet de focaliser les ressources limitées des gouvernements sur quelques priorités de politiques publiques, en clarifiant la manière dont ces efforts contribuent plus largement aux autres ambitions affichées. À Haïti, l'existence de plusieurs stratégies pangouvernementales n'est pas un problème en soi, dans la mesure où celles-ci ont des horizons temporels différents. Toutefois, la clarification de leur articulation au travers d'un modèle logique permettrait de mieux assoir leur effectivité.

Ainsi, l'articulation entre le PME-2023 et le PSDH est un enjeu. En effet, le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 est en phase avec le PSDH. Le PME-2023 indique que « le programme de modernisation de l'État (PME-2023) […] rejoint de manière cohérente les divers chantiers du PSDH » (Gouvernement d'Haïti, 2018[12]). Le PME-2023 lui-même précise qu'il « *sera en phase avec le PSDH afin de maximiser les chances de réussite de son ancrage sur les dispositifs de mise en œuvre existants* ». En effet, l'articulation des différents instruments de planification stratégique d'un pays est un enjeu important afin de concentrer les efforts et les ressources publiques sur un nombre limités d'objectifs à atteindre.

Toutefois, il n'existe pas aujourd'hui de cadre logique explicite assurant l'articulation et la cohérence de ces deux documents. Inclure des indicateurs avec des valeurs cibles finales claires dans le PME-2023, ainsi que dans le PSDH, permettrait également de clarifier l'articulation entre ces deux instruments.

L'opérationnalisation du PME-2023 dans un plan d'action et son articulation avec le budget reste à établir

Les bonnes pratiques internationales soulignent la nécessité d'élaborer des plans d'action conjointement avec la planification stratégique afin d'en définir le calendrier de mise en œuvre, de clarifier les responsabilités et de budgétiser chaque objectif. Le PME-2023 prévoit ainsi que les ministères sectoriels doivent établir un plan d'action, évaluer le coût de mise en œuvre des objectifs qui leur sont assignés, et établir un calendrier de mise en œuvre. Ces plans d'action ont été présentés lors du séminaire final de la Phase II de la mission d'opérationnalisation du PME-2023 tenu le 23 mars 2021.

L'utilisation et le suivi de ces plans d'action sera indispensable afin de clarifier les modalités de mise en œuvre du PME-2023, d'assurer l'articulation de ce plan avec le budget, et de poser les jalons du système de suivi et d'évaluation de ce plan. De même, la mise en œuvre progressive d'une programmation budgétaire axée sur la performance permettra d'améliorer l'articulation du PME-2023 avec le budget, et *a fortiori*, sa mise en œuvre. La section suivante de ce chapitre détaille les modalités précises d'une telle articulation.

La prise de décision stratégique nécessite l'accès à des données probantes robustes et crédibles

Plus généralement, prendre une décision stratégique nécessite l'accès à des données probantes robustes et crédibles. Pour cela, il faut notamment encourager la recherche et une bonne gestion des archives. Le gouvernement dispose d'un centre de recherche et de documentation (CREDOC), dépendant de la Primature. Le gouvernement haïtien pourrait s'appuyer sur le CREDOC pour accéder à des informations utiles aux décisions stratégiques.

L'État haïtien travaille à la mise en œuvre d'une budgétisation axée sur la performance, mais certains fondamentaux doivent être au préalable mis en place

Le cycle budgétaire pourrait davantage appuyer la mise en œuvre des objectifs stratégiques du gouvernement haïtien

La phase stratégique du budget est indispensable à l'alignement de celui-ci sur les priorités stratégiques des gouvernements

La Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire (voir Encadré 3.4) affirme que les budgets devraient être étroitement alignés sur les priorités stratégiques à moyen terme, à l'aide de deux mécanismes principaux, c'est-à-dire en :

- Organisant et en structurant les allocations budgétaires de manière à ce qu'elles correspondent bien aux objectifs,
- Développant la dimension de moyen terme du processus budgétaire.

Cette articulation correspond à l'objectif de **la phase stratégique du budget**. Celle-ci vise à arbitrer d'une part, entre les ressources limitées disponibles et les aspirations de l'État en matière de dépenses, et d'autre part, entre les différentes priorités stratégiques du gouvernement qui ne peuvent être simultanément atteintes au cours d'un seul exercice budgétaire. Sans pour autant être un plan stratégique, le budget est ainsi un outil de planification permettant d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement (Long et Welham, 2016[13]).

Dans le cadre d'un cycle budgétaire annuel, la phase stratégique du budget commence généralement par la présentation du panorama budgétaire qui exprime une demande d'orientation politique de la part de l'administration. La qualité des données sur laquelle s'appuie l'analyse des exercices budgétaires passés est essentielle pour assurer la crédibilité des prévisions budgétaires. À partir du panorama qui lui est présenté, le gouvernement communique clairement les objectifs et contraintes budgétaires. Les secteurs et ministères gestionnaires établissent alors leurs coûts et les transmettent à l'autorité budgétaire. Celle-ci veille ensuite à faire correspondre cet établissement des dépenses par les ministères sectoriels avec les priorités définies par le gouvernement. La phase stratégique se termine par la publication d'une « circulaire budgétaire » indiquant les plafonds budgétaires et incluant d'autres directives relatives à la préparation du budget pour les institutions responsables des dépenses. C'est le début de la phase de préparation du budget.

Encadré 3.4. La Recommandation de 2015 de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire

Faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement, en :

- Développant au-delà du cycle annuel classique les aspects du processus de budgétisation s'inscrivant dans une perspective de moyen terme.
- Organisant et en structurant les crédits budgétaires de sorte qu'ils reflètent correctement les objectifs nationaux.
- Reconnaissant, lorsqu'il s'agit de mettre en place les bases du budget annuel, l'utilité potentielle d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui :
  - Joue un véritable rôle dans la définition des limites applicables aux principales catégories de dépenses pour chaque exercice, dans une perspective de moyen terme.
  - Repose sur des prévisions réalistes concernant les dépenses de base (autrement dit, se fonde sur les politiques existantes), en intégrant un aperçu clair des grandes hypothèses retenues.
  - Montre la correspondance avec les objectifs de dépenses et les résultats attendus de la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux.
  - Incorpore des incitations institutionnelles et une flexibilité suffisante pour garantir le respect des limitations de dépenses.
- Favorisant l'existence d'une relation de travail étroite entre l'autorité budgétaire centrale et les autres institutions du centre de gouvernement (cabinet du Premier ministre, secrétariat général du gouvernement ou ministère du Plan, par exemple), compte tenu des liens d'interdépendance qui unissent le processus budgétaire et l'exécution des politiques émanant de l'administration dans son ensemble.
- Réfléchissant aux moyens de concevoir et de mettre en œuvre des mécanismes réguliers d'examen des politiques existantes en matière de dépenses, notamment de dépenses fiscales, de sorte qu'il soit plus facile d'établir les prévisions budgétaires en tenant compte des éléments nouveaux observés à l'échelle de l'administration dans son ensemble.

Source : adapté de la *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire* (OCDE, 2015[14])

Des réformes importantes qui vont dans ce sens sont en cours

L'amélioration de la budgétisation et de la planification stratégique sont des réformes clés dans le domaine des finances publiques en Haïti. L'un des principaux résultats attendus de l'axe 8, consacré au cadre global du budget, du PME-2023 est le suivant : « les principaux secteurs de développement économique et social sont dotés de stratégies sectorielles et de programmes pluriannuels assortis des allocations budgétaires en ligne avec les politiques publiques et les ressources disponibles de l'État » (Gouvernement d'Haïti, 2018, p. 61[12]). De même, l'amélioration la programmation budgétaire, *via* un cadre de dépense à moyen terme, et la mise en place du budget par programmes constituent deux des principaux axes identifiés par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) dans sa Stratégie de réforme des finances publiques.

Les entretiens menés par l'OCDE avec l'administration haïtienne ont indiqué que le cadre législatif a été modifié, notamment par la loi du 4 mai 2016 sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois des finances, pour moderniser le cycle budgétaire en Haïti et le faire passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Les réformes législatives entreprises dans le domaine budgétaire sont parmi celles ayant eu le plus de succès ces dernières années en Haïti. La loi du 4 mai 2016 (République d'Haiti, 2016[15])

met en place un cadre budgétaire à moyen terme, dont l'horizon triennal concorde avec les Programmes triennaux d'investissement (PTI). Cette loi institue également la budgétisation par programme et un cadre de dépenses à moyen terme.

Dans les faits, ces instruments ne sont cependant pas encore opérants. Dans le cadre d'une expérience pilote, les programmes budgétaires de deux ministères ont été introduits et présentés dans le projet de Loi de finances 2018-2019. En ce qui concerne l'avancement d'un cadre budgétaire à moyen terme, des projections financières agrégées ne sont pas encore disponibles. Dans le questionnaire de l'OCDE administré auprès des instances haïtiennes dans le cadre de cet Examen (ci-après « le questionnaire OCDE »), la Primature indique ainsi l'inexistence de mécanismes institutionnels pour assurer l'harmonisation entre la planification stratégique et l'affectation des ressources prévues dans les objectifs budgétaires annuels ou à moyen terme. Ce problème n'est pas nouveau : il était pointé dans le dernier rapport *Public expenditures and financial accountability* (PEFA) disponible[1] à propos de l'alignement avec le ocument de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) (Morachiello et Lopke, 2012[16]), et plus récemment dans un rapport de la Banque mondiale (2016[17]). Ceci est principalement dû à un manque de capacités et de ressources. Par ailleurs, il n'existe pas, en Haïti, d'incitations institutionnelles pour garantir le respect de plafonds de dépenses, comme le recommande l'OCDE (OCDE, 2015[14])

Il ressort des entretiens qu'un manque de capacités persiste dans les Unités d'études et de programmation (UEP) en matière de budgétisation et de planification stratégique. Les plans stratégiques sectoriels ne sont pas suffisamment développés. Lors de la phase de préparation budgétaire, ces plans doivent inclure des états de coûts. Cependant, le dernier rapport PEFA disponible indique que les états de coûts, lorsqu'ils existent, ne couvrent qu'une faible partie des dépenses de l'État haïtien (Morachiello et Lopke, 2012[16]). Par ailleurs, des états de coûts pluriannuels constituent l'une des bases d'un cadre budgétaire à moyen terme. Ceux-ci sont quasiment inexistants en Haïti (Morachiello et Lopke, 2012[16]). D'autre part, des objectifs de politiques publiques, conformes aux priorités définies par le gouvernement, elles-mêmes alignées sur le Plan Stratégique de Développement en Haïti (PSDH), sont rarement associés à la détermination des dépenses (Morachiello et Lopke, 2012[16]). Ceci est notamment dû au manque de ressources humaines dans les UEP : nombre d'entre elles ne sont pas fonctionnelles. En réponse à cette difficulté, le Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), acteur central de la planification stratégique, centralise et coordonne la budgétisation stratégique au travers du forum des coordonnateurs des unités. Il organise régulièrement des séances de travail avec les UEP pour discuter de questions techniques et des priorités stratégiques. Le MPCE intervient donc dans la budgétisation stratégique à travers un mécanisme informel de coordination.

De même, les ressources manquent en matière de détermination et de mise en place d'investissements publics. Le rapport de la Banque mondiale (2016[17]) montre que les analyses préalables des projets d'investissements ne sont pas suffisamment élaborées. La documentation financière et stratégique de nombreux de projets d'investissements est absente, ne permettant pas d'établir un lien adéquat avec la planification stratégique. Certains projets sont par ailleurs abandonnés à mi-parcours ou transformés, créant une déviation par rapport aux plans stratégiques. C'est pourquoi le FMI (Fonds Monétaire International, 2019[18]) appelle à la mise en place d'un plan d'investissement qui faciliterait la budgétisation à moyen terme. Pour l'exercice fiscal 2017-2018, le MPCE, en charge de la plupart des dépenses d'investissement, est ainsi le ministère avec le taux d'exécution budgétaire le plus faible pour l'exercice 2017-2018 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]).

Les prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires sont également essentielles pour assurer la crédibilité d'un cadre budgétaire à moyen terme. Celles-ci sont encore récentes en Haïti et doivent continuer à être développées. Une équipe dédiée aux prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires a été créé en 2013. Un cadre macroéconomique pluriannuel a été préparé pour la première fois à l'occasion de l'exercice fiscal 2018-2019 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). L'absence d'un certain nombre de données, notamment celles des comptes nationaux depuis fin

2018 (Fonds Monétaire International, 2020[20]), et le manque de sophistication du modèle de prévisions utilisé – pointé durant la mission d'enquête de l'OCDE – laissent penser que le travail de prévisions macroéconomiques est encore à parfaire. Le pan macro-budgétaire commence à peine à être introduit. Seules des projections pour les recettes fiscales ont été insérées dans la préparation de l'exercice fiscal 2018-2019. La mise en place de projections de dépenses publiques et de soldes budgétaires globales est prévue pour les années futures.

Consolider les fondamentaux des finances publiques est une condition essentielle à la mise en place d'une budgétisation programmatique et axée sur la performance

Une gestion de la trésorerie et une exécution budgétaire efficaces, un budget couvrant l'ensemble des administrations publiques, la production de rapports budgétaires complets et fiables et la certitude des entités administratives quant aux fonds disponibles pour les dépenses prévues sont des fondamentaux qui doivent être en place pour gérer un budget annuel et envisager une gestion pluriannuelle de celui-ci. S'il est soigneusement conçu, le cadre budgétaire à moyen terme peut illustrer avec clarté l'impact des politiques gouvernementales existantes sur les recettes et les dépenses. C'est aussi un outil pour surveiller l'introduction de nouvelles politiques et suivre l'exécution du budget de manière pluriannuelle. Il fournit une base transparente pour la mise en œuvre de la responsabilité et pour la préparation de budgets plus détaillés et axés sur les résultats. Il permet d'évaluer la reddition des comptes du gouvernement et de préparer des budgets détaillés et axés sur les résultats (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). Les fondamentaux présentés dans cette section doivent devenir des acquis pour l'État haïtien avant d'envisager une budgétisation programmatique d'abord, puis une budgétisation axée sur la performance.

Les efforts dans la gestion de la trésorerie en Haïti ne doivent pas être relâchés

La gestion de la trésorerie en Haïti est une faiblesse de longue date, identifiée dans le dernier rapport PEFA disponible (Morachiello et Lopke, 2012[16]), dans un rapport de la Banque mondiale (Groupe de la Banque Mondiale, 2016[17]) et dans un récent rapport du FMI (Fonds Monétaire International, 2019[18]). Son importance est reconnue dans le PME-2023 : « assurer la consolidation du compte unique du trésor » est par exemple un des objectifs de l'axe 9, dédié à la trésorerie et à la comptabilité publique (Gouvernement d'Haïti, 2018, p. 62[12]). C'est également un objectif clair émis par le MEF dans sa stratégie de réforme des finances publiques.

De nombreux efforts ont été déjà réalisés avec l'aide du FMI pour consolider les soldes des comptes de l'État dans le compte unique du trésor (Fonds Monétaire International, 2019[18]). La persistance de plusieurs dizaines de comptes auprès de la Banque de la République d'Haïti complique cependant la gestion prévisionnelle de la trésorerie. Traditionnellement, cette persistance est souvent due à un refus de certains ministères gestionnaires de perdre la mainmise sur leur compte. Les raisons en sont multiples : entre autres, le manque de confiance dans une gestion centralisée des fonds financiers ou la volonté de préserver une forme d'opacité dans l'utilisation de l'argent public en évitant les contrôles administratifs effectués par l'autorité budgétaire. Un compte unique du trésor est un mécanisme efficace pour la planification, la gestion et la surveillance de l'exécution du budget. Un tel compte permet de rationaliser les paiements et de réduire les arriérés de paiements de nouvelles dépenses. Il permettrait également de réduire le coût de financement de l'État auprès de la Banque centrale et d'améliorer la transparence en matière financière.

En l'absence d'un compte unique du trésor exhaustif, le dégagement des liquidités en fonction de ce qui est disponible plutôt que de ce qui est budgétisé peut persister, constituant un frein à la budgétisation stratégique. Les agences gouvernementales ont en effet peu de raisons d'approfondir la phase stratégique du budget si les fonds qu'elles peuvent recevoir ne correspondent pas à leurs propositions budgétaires.

La certitude requise par les secteurs administratifs repose par ailleurs sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires crédibles.

La transparence des finances publiques doit être accrue

L'examen, au début de la phase stratégique, des exercices budgétaires passés, doit reposer sur la production de rapports financiers et comptables. Le septième principe de la Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire indique ainsi que « ces rapports jouent un rôle fondamental en matière de transparence et peuvent délivrer, dans la mesure où ils sont bien conçus, des messages utiles sur la performance et l'optimisation des ressources en vue d'éclairer les futures affectations budgétaires » (OCDE, 2015[14]).

La couverture et la qualité des comptes financiers devraient être améliorées pour faciliter le suivi des finances publiques. Le tableau d'opération financière de l'État (TOFE), publié mensuellement, présente certaines faiblesses, parmi lesquelles une couverture limitée, un niveau d'agrégation élevé ou encore une classification inexacte (Fonds Monétaire International, 2019[18]). La création de certaines institutions par décret, comme l'OMRH, est un obstacle à leur inclusion dans le budget. De même, une meilleure communication de certaines dépenses budgétaires ainsi que des comptes des agences autonomes et des entreprises publiques, améliorerait la transparence (Fonds Monétaire International, 2019[18]).

Le contrôle et l'exécution budgétaires doivent être améliorés

Le contrôle effectif du Parlement sur le budget correspond à l'un des objectifs de l'axe 10, dédié au contrôle externe et à la transparence, du PME-2023 (Gouvernement d'Haïti, 2018[12]). La participation du pouvoir législatif à l'élaboration du budget est essentielle. Celui-ci doit pouvoir débattre des priorités politiques et contribuer à l'arbitrage des ressources à la disposition de l'État pour mettre en œuvre ces priorités. Le cadre légal haïtien institue un calendrier budgétaire fixe (Tableau 3.1) mais le budget est rarement ratifié par le Parlement (Morachiello et Lopke, 2012[16]) (Fonds Monétaire International, 2019[18]), puisqu'un Parlement est rarement en place. Lorsque c'est le cas, il est soit incomplet, soit soumis trop tard dans l'année fiscale. Ainsi, depuis l'année 2016, une seule loi des finances a été approuvée par le Parlement. En l'absence de cette approbation, l'État doit reconduire le dernier budget ratifié par le Parlement.

Tableau 3.1. Le calendrier budgétaire en Haïti

15 octobre – 30 novembre	Début de la phase stratégique : la détermination des perspectives budgétaires aboutit à la lettre-circulaire définissant les grandes lignes de la politique budgétaire et rappelant les normes et contraintes d'estimations de crédits
30 novembre	Étape descendante de la phase stratégique : la lettre-circulaire définissant les grandes lignes de la politique budgétaire, et rappelant les normes et contraintes d'estimations de crédits, est distribuée aux ministères gestionnaires
15 janvier – 1er février	Étape ascendante de la phase stratégique : les ministères gestionnaires transmettent au MEF et MPCE les propositions de budget et de crédits d'investissements
15 mars – 1er avril	Troisième étape de la phase stratégique : la première phase des conférences budgétaires vise à aligner l'établissement des dépenses par secteurs sur les priorités stratégiques définies par le gouvernement. Cette étape s'achève par la distribution d'une lettre pour fixer les plafonds de crédits définitifs et détaillés
15 avril – 30 juin	Phase de préparation du budget détaillé
30 juin	Dépôt du projet de loi des finances au Parlement
28 septembre	Promulgation de la loi des finances par le président de la République

Note : Ce calendrier budgétaire est simplifié
Source : (Morachiello et Lopke, 2012[16]).

L'utilisation de lettres de virement pour payer les dépenses publiques doit être réduite (Fonds Monétaire International, 2019[18]). L'augmentation depuis plusieurs années du recours à cette procédure exceptionnelle de dépenses, qui contourne le contrôle interne des dépenses, nuit à la transparence et à la responsabilité budgétaires.

L'exécution budgétaire en Haïti reste encore un défi important (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19] ; Groupe de la Banque Mondiale, 2016[17]).Un mauvais contrôle de gestion budgétaire est traditionnellement associé à des niveaux plus importants d'arriérés de dépenses, mais aussi à un manque de crédibilité du budget et à une faible qualité de la préparation budgétaire. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement en Haïti est particulièrement faible. De fait, entre 2013 et 2018, ce taux était d'environ 41% (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). Ces difficultés reflètent le manque de ressources nécessaires à la détermination et à la mise en place des investissements publics évoqué plus haut (Fonds Monétaire International, 2019[18]).

Il est important de poser dès maintenant les jalons de réformes plus ambitieuses

En parallèle de l'achèvement des fondamentaux des finances publiques énoncés plus haut, Haïti peut mieux articuler la planification stratégique et le cycle budgétaire afin de se projeter vers une gestion moderne des finances publiques. Cette articulation est un défi dans tous les pays, y compris les plus développés. L'harmonisation des horizons temporels au sein de l'Union européenne n'est par exemple pas encore achevée (Downes, Moretti et Nicol, 2017[21]). Le cadre budgétaire à moyen terme européen, appelé « cadre financier pluriannuel », a un horizon de sept ans tandis que l'outil majeur de planification stratégique, « Europe 2020 » a un horizon de dix ans. Synchroniser ces deux horizons permettrait de renforcer la concordance entre budgétisation et planification. Par ailleurs, l'OCDE a noté l'importance d'examiner le plan stratégique « Europe 2020 » à mi-parcours, et de profiter de cette évaluation pour effectuer une revue des dépenses publiques.

Les réformes en cours en Haïti – budgétisation par programmes, cadre budgétaire à moyen terme, cadre de dépenses à moyen terme, planification stratégique – constituent le socle de cette articulation entre objectifs stratégiques et cycle budgétaire. Les points abordés ci-dessous sont essentiels pour que ces réformes soutiennent une architecture budgétaire synchrone avec la planification stratégique. L'expérience de la Thaïlande, de la Corée du Sud et de la Roumanie peut ainsi être instructive pour les réformes des finances publiques en cours en Haïti.

Articuler le calendrier de la planification stratégique et de la préparation budgétaire

Le Cadre budgétaire à moyen terme est théoriquement préparé entre juillet et novembre de chaque année par le MEF (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). Après sa présentation au Conseil des ministres et son approbation, il est transmis aux secteurs pour qu'ils puissent à leur tour élaborer leur Cadre budgétaire à moyen terme.

Lors de la préparation budgétaire, les enveloppes indicatives de dépenses, contenues dans la lettre-circulaire du 15 octobre demandant aux ministères et agences leurs propositions budgétaires, doivent être ventilées par secteur. Le dernier rapport PEFA disponible (Morachiello et Lopke, 2012[16]) suggère que cela n'est pas le cas en pratique et que ce n'est pas prévu dans le Manuel des procédures d'élaboration du budget.

Par le passé, les ministères et agences gestionnaires ont eu un temps limité pour élaborer leurs propositions budgétaires (Morachiello et Lopke, 2012[16]). Il est crucial que ces entités aient suffisamment de temps pour établir des estimations de dépenses. Les ministères et agences gestionnaires doivent se sentir acteurs et responsables à part entière du processus budgétaire, notamment dans sa contribution à la planification stratégique. Ceci affecte ensuite la crédibilité du budget et son exécution. Cette implication

est également déterminante pour que la mise en place d'une structure programmatique soit un succès (Encadré 3.6).

La mission d'enquête a par ailleurs révélé que le cadrage macroéconomique pour la planification budgétaire s'effectuait, entre mars et juin, parallèlement à la préparation budgétaire. Ces prévisions macroéconomiques et fiscales constituent pourtant le socle d'un cadre budgétaire à moyen terme, lequel est normalement établi entre juillet et novembre. Cette incohérence temporelle ne permet pas d'effectuer un cadre budgétaire à moyen terme crédible. Ce travail de la Direction des études économiques doit donc s'effectuer plus en amont du calendrier budgétaire.

Lier la documentation budgétaire à la planification stratégique

Une classification fonctionnelle des dépenses dans la nomenclature budgétaire favorise la cohérence entre le cycle budgétaire et la planification stratégique, en mesurant les progrès par rapport aux objectifs stratégiques. Elle favorise également la transparence vis-à-vis du Parlement, des citoyens et des partenaires techniques et financiers.

En 2011, une classification fonctionnelle n'était pas encore mise en place en Haïti (Morachiello et Lopke, 2012[16]). La nomenclature budgétaire contenait uniquement une classification administrative et une classification économique. Une classification fonctionnelle a depuis été mise en place (Groupe de la Banque Mondiale, 2016[22]). Celle-ci se rapproche de la *Classification of the Functions of Government* (COFOG) à 12 catégories développée par l'OCDE.

Pour que la budgétisation ait une réelle dimension stratégique, une classification fonctionnelle doit appuyer l'analyse des exercices budgétaires passés et la détermination des perspectives budgétaires pour les exercices à venir. Cette classification est présente dans les deux dernières annexes disponibles des Lois de finances, soit celles des années fiscales 2017-2018 et 2020-2021. Elle est également incluse dans les dernières annexes disponibles de projet de loi de finances, qui sont celles pour l'année 2017-2018. Cependant, pour encourager la responsabilité et transparence budgétaires, cette classification fonctionnelle des dépenses exécutées doit être régulièrement rendue publique. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : seule une classification très agrégée par nature est disponible. Il est ressorti des entretiens que des efforts sont en cours pour améliorer la nomenclature budgétaire, en partenariat avec le FMI.

Renforcer la coordination institutionnelle

Le manque de coordination empêche l'établissement de rapports financiers fiables et complets

Les dépenses d'investissements financées par des sources externes, comme les bailleurs de fonds, constituent la grande majorité du budget d'investissement total. De fait, la Loi de finances rectificative pour 2017-2018 indique qu'elles représentent 54,6% de ce budget. Cependant, le *reporting* des projets financés et fonds exécutés est très incomplet (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). Ceci est un problème ancien. Le rapport PEFA de 2012 indiquait ainsi que les informations sur les recettes et dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds ne sont pas incluses dans les rapports mensuels d'exécution des crédits budgétaires, ni dans les rapports annuels d'exécution budgétaire présentés par le MEF (Morachiello et Lopke, 2012[16]). En 2017, le gouvernement haïtien a mis en place un cadre de partenariat en matière de réforme fiscale et de gestion des finances publiques, afin d'améliorer la coordination entre les différents partenaires techniques et financiers et l'administration haïtienne (Fonds Monétaire International, 2019[18]). Un tel outil devrait faciliter l'intégration des projets financés par les bailleurs de fonds dans le processus de budgétisation. Par ailleurs, Haïti peut s'inspirer dans ce domaine des bonnes pratiques d'un certain nombre de pays africains, comme l'Ouganda ou la Tanzanie (Collaborative Africa Budget Reform Initiative, 2008[23]).

Il n'existe pas de rapport mensuel d'exécution budgétaire par le MEF couvrant l'ensemble des administrations (Morachiello et Lopke, 2012[16]). Chaque administration publie généralement des rapports mensuels de recettes et dépenses. Ce manque de lisibilité est un frein à la transparence budgétaire car il empêche les décideurs publics, les citoyens et le Parlement d'avoir une vue d'ensemble infra-annuelle de la situation budgétaire du pays.

Il ressort des entretiens conduits auprès de l'administration haïtienne qu'un canal de communication entre la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) et l'Inspection générale des finances (IGF) située au sein du MEF, auparavant inexistant, est en train d'être établi. Une telle communication permettrait d'assurer des transferts d'information entre contrôleurs internes et externes et donc d'améliorer la qualité des rapports financiers.

Le manque de coordination freine la préparation budgétaire, notamment en matière de prévisibilité des dépenses

Les réponses au questionnaire OCDE suggèrent par ailleurs que durant la phase de préparation budgétaire, le MEF ne dispose pas de l'ensemble des informations pour s'assurer de l'authenticité des budgets soumis par les ministères sectoriels.

Le dernier rapport PEFA disponible (Morachiello et Lopke, 2012[16]) souligne que la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts. Le MEF est en charge du budget de fonctionnement, tandis que le MPCE gère le budget d'investissement. Ces deux institutions ne se coordonnent pas encore suffisamment pour l'estimation des charges récurrentes qu'impliquent les dépenses d'investissement (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2019[19]). De ce point de vue, la structure organisationnelle de la Thaïlande, du Timor oriental et de la Corée du Sud établie pour articuler la budgétisation et la planification stratégique est éclairante (Encadré 3.5).

Les Programmes d'investissements publics (PIP) incluent rarement les projets d'investissements des bailleurs de fonds (Groupe de la Banque Mondiale, 2016[17]). Ces derniers peuvent entraîner des coûts imprévus pour le budget national. Le PEFA 2012 souligne que « les prévisions au titre des appuis budgétaires et des aides-projets ne sont pas exhaustives et ne sont pas communiquées à temps aux services du MPCE et du MEF, pour être prises en compte dans la loi des finances » (Morachiello et Lopke, 2012, p. 17[16]).

Encadré 3.5. Trois modèles organisationnels de budgétisation à moyen terme : les exemples de la Thaïlande, de la Corée du Sud et de la Roumanie

Une agence de planification stratégique séparée de l'autorité budgétaire en Thaïlande

Le cadre budgétaire à moyen terme en Thaïlande est préparé par quatre institutions qui forment le Comité de politique fiscale. Le bureau de politique fiscale au sein du ministère des Finances est en charge des revenus, de la gestion de la dette publique et de la trésorerie, et de la surveillance et du *reporting* infra-annuel. Le Bureau du budget est responsable de la politique budgétaire, de la planification et l'exécution et budgétaire et des estimations de dépenses. La Banque centrale thaïlandaise et le Conseil national pour le développement économique et social sont conjointement en charge des prévisions macroéconomiques. La Banque centrale gère l'analyse et le conseil économique tandis que le Conseil constitue l'agence de planification stratégique.

Une autorité commune de budgétisation et de planification : la Commission de planification économique en Corée du Sud

En Corée du Sud, du début des années 1960 au début des années 1990, la Commission de planification économique était responsable de la planification stratégique mais aussi de la budgétisation. Cette institution était rattachée au cabinet du Vice-Premier ministre. La Commission a mis en place un plan stratégique à moyen terme, appelé Plan de développement économique, sur un horizon de cinq ans, dans lesquelles sont intégrées les contraintes budgétaires. La Commission de planification économique est également chargée de coordonner la conception et la mise en œuvre de ces plans.

En Roumanie, le ministère des Finances publiques chapeaute la budgétisation à moyen terme

Le ministère des Finances publiques roumain est responsable de la gestion des finances publiques conformément aux règles nationales et européennes. Dans ce cadre, il prépare la Stratégie budgétaire et fiscale, qui définit le cadre budgétaire à moyen terme du pays. Le ministère des Finances publiques établit aussi les limites de dépenses et prépare le projet de Loi des finances en rassemblant les propositions des autorités de dépenses. Le ministère coopère également avec la Commission nationale pour la stratégie et les prévisions, qui est une entité distincte subordonnée au Secrétariat général du gouvernement. Elle est officiellement responsable des principales projections macroéconomiques, comme le PIB ou la demande sectorielle.

Source : (Blazey et al., 2021[24]); (Nicol et Park, 2020[25]), (Choi, 2015[26])

Développer les plans stratégiques sectoriels

Lors de la mission d'enquête, l'administration haïtienne a indiqué que le cycle budgétaire est aligné sur la planification stratégique de long terme, c'est-à-dire le PSDH. Le PSDH est cependant trop vague pour faciliter l'allocation des ressources budgétaires et la sélection de projets d'investissements. L'absence de hiérarchie entre les priorités, en termes d'importance et de faisabilité, est notamment un obstacle. Les plans stratégiques sectoriels, avec des objectifs stratégiques, doivent donc jouer un rôle essentiel dans la planification budgétaire. La mission d'enquête de l'OCDE auprès de l'administration haïtienne indique que des efforts sont en cours pour harmoniser les politiques et stratégies sectorielles. Il est à noter que certains ministères gestionnaires sont plus avancés que d'autres dans l'élaboration de plans stratégiques pluriannuels. C'est notamment le cas du ministère de l'Éducation et du ministère de la Santé publique et de la population.

En plus de leur contribution à un cadre budgétaire et un cadre de dépense à moyen terme, les plans stratégiques sectoriels peuvent servir de points d'ancrage pour la budgétisation par programme (Downes, Gay et Kraan, 2018[27]). En effet, dans de nombreux pays, les programmes sont sélectionnés dans le contexte d'une « cascade » de politiques, à partir d'objectifs stratégiques et de développement de haut niveau qui informent des objectifs de résultats spécifiques à moyen terme, lesquels à leur tour informent des objectifs ministériels ou sectoriels et des objectifs de résultats associés. L'expérience internationale indique aussi que pour reclassifier le budget sur une base programmatique, il est préférable de disposer de prévisions budgétaires bien expliquées et pluriannuelles, formulées de préférence en termes de résultats. Une fois qu'une stratégie sectorielle à moyen terme, basée sur des programmes, est élaborée, les pays peuvent attribuer des responsabilités claires en matière d'organisation et de gestion, pour atteindre les plans et les objectifs sélectionnés. Haïti peut notamment s'inspirer de l'expérience du Timor oriental où la planification à moyen terme constitue un prérequis à la mise en place d'une budgétisation par programme (Encadré 3.6).

Le développement d'une budgétisation par programme, puis d'une budgétisation axée sur la performance, sont des objectifs clairs pour l'administration haïtienne. Mais le chemin pour atteindre ces objectifs est long. Le présent chapitre a détaillé certains aspects d'une architecture budgétaire moderne, ayant trait à

l'articulation entre budgétisation et planification stratégique, qui doivent être assimilés pour avancer sur ce chemin.

Encadré 3.6. L'intégration du budget dans la planification à moyen terme au Timor oriental

Une agence pour la planification stratégique également impliquée dans la planification budgétaire, mais cependant distincte de l'autorité budgétaire

L'Unité de planification, de suivi et d'évaluation (UPMA) est une agence située au sein du cabinet du Premier ministre du Timor oriental. Elle est responsable de la coordination, de l'organisation et de la supervision du processus de planification, de suivi et d'évaluation de toutes les politiques et programmes du gouvernement, y compris le budget de l'État. L'UPMA assure la cohérence du plan annuel avec le plan de développement stratégique ainsi que celle des programmes sectoriels avec le plan annuel et le plan de développement stratégique. Le ministère des Finances est l'autorité budgétaire qui prépare et exécute le budget. Les ministères gestionnaires sont responsables de l'élaboration des plans sectoriels et de la soumission des propositions budgétaires au ministère des Finances et à l'UPMA pour analyse. Ils sont également chargés de suivre la mise en œuvre du plan annuel et l'exécution du budget par leurs ministères et d'envoyer à l'UPMA des rapports trimestriels et annuels sur les résultats.

La mise en place progressive d'un budget par programme

Après l'approbation du Plan de développement stratégique qui constitue le plan stratégique à long terme du Timor oriental, le cabinet du Premier ministre a pris l'initiative d'élaborer un processus de planification gouvernemental autour des programmes. À cette fin, il a lancé un projet pilote en 2016 pour établir une classification programmatique, dans dix ministères et 15 agences autonomes. Un des objectifs de cette dernière est de relier les programmes aux objectifs et à la vision globale définis dans le plan de développement stratégique et dans les plans sectoriels pertinents. Les plans sectoriels, annuels ou de moyen terme, n'étaient pas encore pleinement intégrés à la planification budgétaire. L'UMPA a notamment formé les ministères à la manière de développer la structure de leur programme, ainsi que le calcul de coûts et le suivi. Le Timor oriental a également opté pour une approche simplifiée, à travers laquelle les programmes budgétaires sont jumelés aux portefeuilles ministériels, et non pas interministériels ou transversaux.

Les principales difficultés rencontrées dans cette mise en place

Une leçon essentielle tirée de l'expérience des pays de l'OCDE comme du Timor oriental est d'éviter la surcharge d'informations demandés aux ministères gestionnaires et agences autonomes. Lors de l'élaboration du budget, ces derniers reçoivent souvent deux cadres pour exprimer leurs propositions budgétaires : d'une part, la structure par programme, et d'autre part, la structure traditionnelle par poste budgétaire. Étant donné le temps limité qui leur est laissé pour compléter ces documents, la procédure d'établissement des plans stratégiques annuels et de moyen terme doit d'emblée être rationalisée et assimilée. C'est pourquoi la budgétisation par programme doit s'effectuer en aval de la planification stratégique. La deuxième leçon est l'importance des boucles d'information entre les participants pour que la réforme ne soit pas comprise comme une politique « verticale ». L'adhésion de tous les participants à la structure programmatique n'est parfois pas au rendez-vous. Tous les participants doivent se sentir responsables, et non pas seulement exécutants de la structure programmatique du budget. Les mécanismes de coordination institutionnelle et de d'appropriation par les ministères et agences autonomes, jouent donc un rôle majeur dans la mise en place d'un budget par programmes.

Source : (Downes, Gay et Kraan, 2018[27]).

Construire un système robuste de suivi et d'évaluation des politiques publiques pour améliorer l'action publique et en accroître la transparence

De même que l'amélioration de la qualité de gestion des finances publiques, le suivi et l'évaluation servent à améliorer l'atteinte des objectifs nationaux de développement, en fournissant des données probantes clés sur la performance de l'action publique dans la mise en œuvre de ces objectifs, ainsi que sur ce qui a fonctionné ou pas dans leur poursuite. Le suivi et l'évaluation permettent également de communiquer aux citoyens des informations clés sur la performance des politiques publiques.

Un système de suivi et d'évaluation robuste est essentiel à l'obtention des résultats visés par la planification stratégique

Le suivi et l'évaluation sont deux pratiques distinctes

Le suivi et l'évaluation sont deux pratiques distinctes, aux méthodes et finalités différentes. Ainsi, le suivi a pour objectif de faciliter la planification stratégique et d'éclairer les décisions publiques grâce à une mesure de la performance des réformes et l'identification de points de tension et de goulots d'étranglement. Il permet également de renforcer la responsabilité des décideurs publics ainsi que l'information du public sur la bonne utilisation des ressources (OCDE, 2019[28]). Contrairement à l'évaluation, le suivi est donc caractérisé par des processus routiniers et continus de collecte de données (Tableau 3.2). Alors que l'évaluation des politiques vise à montrer dans quelle mesure le résultat observé peut être attribué à l'intervention politique, le suivi fournit des informations descriptives sans établir de lien de causalité entre une intervention publique et les résultats observés.

Tableau 3.2. Comparer l'évaluation et le suivi des politiques publiques

Suivi	Évaluation
Processus **continu** (menant à une prise de décision **opérationnelle**)	Processus **épisodique** (menant à une prise de décision **stratégique**)
Les systèmes de suivi sont adaptés aux enjeux généraux de la **conception** de politiques publiques	Adapté à un problème **spécifique**
Les **mesures** sont développées et les **données** collectées *via* des **processus routiniers**	Les mesures sont **personnalisées** selon l'évaluation
L'**attribution** est généralement **supposée**	L'**attribution** des résultats observées et une **question clé** de l'évaluation
Les **ressources** font partie du programme ou de l'infrastructure organisationnelle	Des **ressources ciblées** sont mobilisées pour chaque évaluation
L'**utilisation de l'information** évolue en fonction des **besoins** et **priorités**	Les objectifs d'une évaluation sont **déterminés** en amont

Source : adapté de McDavid, J.C. et Hawthorn, L.R.L. (2006), Program evaluation and performance measurement, an introduction to practice (Evaluation de programme et mesure de la performance, une introduction à la pratique), Thousand Oaks, Californie : Sage, dans (OCDE, 2019[28])*Open Government in Biscay*, https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en.

À l'inverse, le but spécifique de l'évaluation est d'éclairer les décideurs sur la réussite ou non d'une politique publique et de déterminer s'il existe un lien de causalité entre les résultats observés et la politique en question. À cet égard, l'évaluation est un processus épisodique, adapté à un problème spécifique et dont les mesures et les ressources sont ciblées et personnalisées selon l'évaluation (OCDE, 2020[29]). L'évaluation partage toutefois des objectifs communs avec le suivi, à savoir déterminer si les efforts

déployés par le gouvernement atteignent les résultats escomptés, si l'usage des ressources est optimisé et enfin dans un but de communication aux citoyens et autres parties prenantes.

Le suivi et l'évaluation ont des finalités complémentaires

Un système robuste de suivi des politiques publiques offre aux décideurs politiques les outils et les preuves nécessaires pour détecter les goulots d'étranglement dans la mise en œuvre de leurs politiques, adapter leur exécution, et communiquer les résultats de l'action publique auprès des citoyens. Ainsi, les pays de l'OCDE comme les pays non-membres ont développé leurs pratiques de suivi des politiques publiques dans une logique de reddition des comptes et de pilotage de la performance, mais également de communication à l'attention des citoyens et d'amélioration de l'atteinte des objectifs de développement (voir Encadré 3.7).

Encadré 3.7. Les objectifs de l'élaboration d'un système des politiques publiques

La pratique du suivi des politiques publiques s'est d'abord développée dans les années 1990 dans les pays de l'OCDE dans une logique de reddition des comptes et de performance de la gestion publique.

Aux **États-Unis**, le *Government Performance and Result Act* de 1993, renforcé en 2010, vise à améliorer la gestion de la performance du gouvernement. Il impose notamment aux agences fédérales de s'engager dans une démarche de performance en mesurant et communiquant leurs résultats à travers l'élaboration de plans stratégiques pluriannuels, d'un plan de performance annuel et d'un rapport annuel sur la performance.

Au **Canada**, une initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a été lancée depuis 1997. Un nouveau cadre de gestion pour la reddition de comptes (CRG) a ainsi été adopté en 2003, et une politique de gestion par les résultats est mise en œuvre depuis 2016 au moyen d'une allocation des ressources budgétaires basée sur les résultats.

À cette tendance s'est ajoutée la volonté de mieux communiquer et donner à voir des résultats du gouvernement.

Au **Royaume-Uni**, cette volonté s'est traduite par la création en 2001 d'une unité de fourniture (*Delivery Unit*) rattachée au Premier ministre, dans un contexte de mécontentement des citoyens envers la qualité de leurs services publics. Ce dispositif a été mis en place pour superviser et mesurer la mise en œuvre des réformes assignées aux ministères et agences. C'est un outil efficace au service de la communication, la transparence et la reddition des comptes du gouvernement.

En **Colombie**, le Système national d'évaluation de la gestion et des résultats (SINERGIA) vise à améliorer l'efficacité de la formulation et de la mise en œuvre du Plan national de développement. Ce dispositif dispose d'un volet de suivi basé sur l'exploitation d'un système d'indicateurs associés aux objectifs du Plan au niveau stratégique, sectorielle et de management. Ce suivi est appliqué au niveau central mais aussi territorial et décentralisé, afin de fournir une information globale sur la performance des politiques publiques dans le pays.

De nombreux pays non-membres ont aussi adopté un cadre de suivi de leurs politiques publiques afin de mieux piloter la performance de leurs instruments stratégiques.

En Afrique du Sud, le Département de la planification, du suivi et de l'évaluation des résultats a pour but d'inciter les fonctionnaires et gestionnaires à rendre des comptes, d'améliorer la planification des politiques publiques et d'amener les ministères à travailler vers la réalisation d'objectifs communs. Ce

système repose sur des objectifs de performance pour chaque ministère et un système d'indicateurs associés à des objectifs de performance du gouvernement.

Source : Basé sur les informations du United States Office of Management and Budget ; Treasury Board of Canada Secrétariat ; Département de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation de la République d'Afrique du Sud ; (OCDE, 2018[30]), Public Governance Review Paraguay ; (Lafuente et Gonzalez, 2018[31]), Do Delivery Units deliver ?

De même, l'évaluation des politiques publiques est un instrument de gouvernance essentiel qui permet de s'assurer que les réformes menées contribuent à l'amélioration des services publics et du bien-être des citoyens. Pour cela, l'évaluation vise à mesurer objectivement dans quelle mesure les résultats observés sont attribuables aux politiques publiques mises en œuvre. Ainsi, l'évaluation contribue à la diffusion d'une culture du résultat au sein de l'administration, à la responsabilisation des décideurs publics et à l'atteinte des objectifs gouvernementaux de long terme (OCDE, 2020[29])

Le cadre institutionnel du suivi et de l'évaluation (S&E) est parcellaire

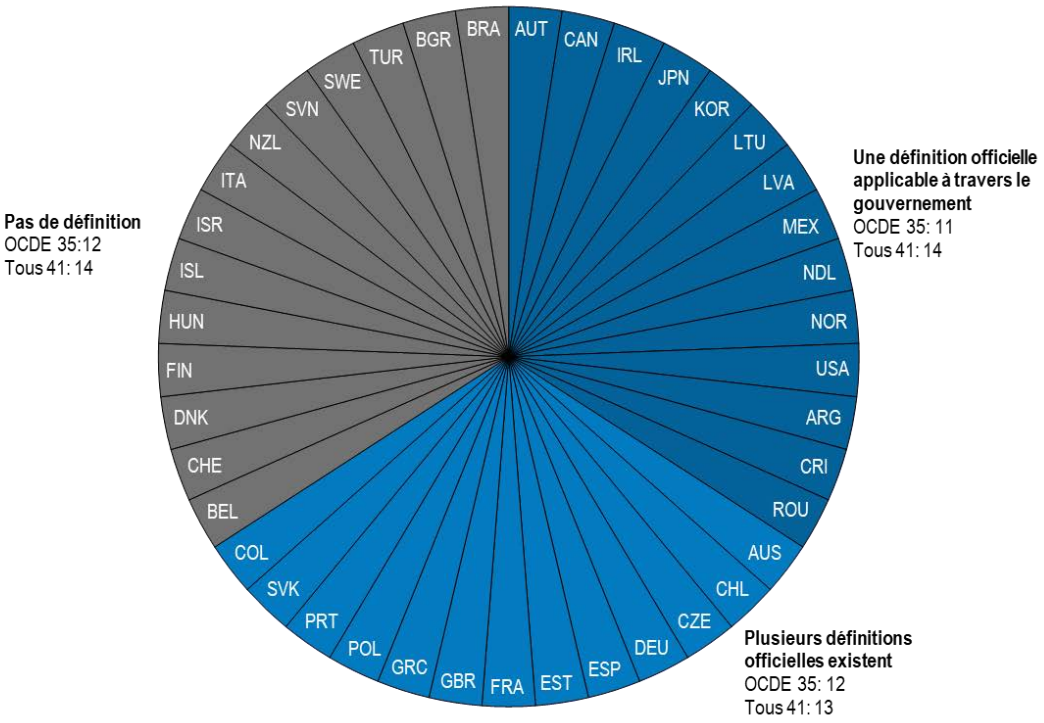
Un cadre institutionnel solide pour le suivi et l'évaluation des politiques permet de formaliser et systématiser des pratiques qui sont isolées et non coordonnées en son absence. L'institutionnalisation du système de S&E vise ainsi à établir des normes et des orientations pour les méthodes et les pratiques (Gaarder et Briceño, 2010[32]) et peut fournir des incitations efficaces pour la conduite d'évaluations de qualité et la collecte systématique de données de suivi de la performance (OCDE, 2020[29]). Bien qu'il n'y ait pas d'approche unique dans la manière dont les pays ont procédé à l'institutionnalisation de leurs pratiques de S&E, un cadre institutionnel solide se doit d'inclure :

- Une ou plusieurs définitions claires et complètes, ancrées dans un cadre formel. Ces définitions doivent distinguer clairement le suivi de l'évaluation – ceux-ci correspondant à des pratiques complémentaires mais distinctes – et préciser les politiques ciblées.
- Une pratique ancrée dans un cadre politique et légal, soit à un niveau spécifique de la hiérarchie des normes (loi, règlement, etc.), soit à travers des documents stratégiques dédiés ou des lignes directrices.
- L'identification des acteurs institutionnels en charge de la supervision ou de la conduite du suivi d'une part, et de l'évaluation d'autre part, ainsi que de leurs ressources et mandats.
- Une orientation au niveau macro concernant « qui, quand et comment » doivent être réalisés le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

Il n'existe pas en Haïti de définition du suivi ou de l'évaluation partagée entre les différentes composantes du gouvernement

Selon les données collectées par l'OCDE (OCDE, 2020[29]), une majorité de pays de l'OCDE (23 sur 25) ont une (11 pays) ou plusieurs (12 pays) définition(s) formelle(s) de l'évaluation des politiques publiques (voir Graphique 3.1). Dans certains pays, cette définition est ancrée dans un cadre légal ou réglementaire. C'est le cas au Japon, où la loi sur les évaluations de politiques publiques du gouvernement, offre une définition de l'évaluation (loi N°86 de 2001), tandis qu'en Argentine, le décret 292/2018, désigne les acteurs responsables de l'élaboration de l'évaluation des politiques et programmes sociaux (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018[33]). D'autres pays définissent l'évaluation dans des guides méthodologiques, comme c'est le cas en Colombie.

Graphique 3.1. Pays ayant une définition formelle de l'évaluation



Note : n = 41 Il s'agit des réponses à la question « Votre gouvernement a-t-il adopté une définition officielle de l'évaluation des politiques publiques », Source : Enquête OCDE sur l'Évaluation des politiques publiques (2018).

En Haïti, il n'existe pas *a priori* semblable définition partagée. L'adoption d'une définition claire et précise constitue pourtant une étape importante dans l'institutionnalisation de l'évaluation. En effet, cela permet une compréhension commune des enjeux, des objectifs et des outils à mobiliser pour mettre en œuvre l'évaluation, non seulement au sein du secteur public, mais également entre l'ensemble des acteurs du système, tels que les PTF et les organisations de la société civile (OSC).

À titre d'exemple, si le contenu des définitions de l'évaluation peut varier d'un pays à l'autre, on retrouve quelques concepts clés dans la plupart des définitions analysés par l'OCDE (OCDE, 2020[29]), à savoir :

- Les critères de l'évaluation (impact, efficacité, efficience, etc.),
- Le type de politiques publiques ciblé (projets, programmes, plans, etc.),
- Les caractéristiques de l'évaluation, qui incluent les critères de qualité de l'évaluation, le type de mesures attendues, la méthode de conduite ou encore les acteurs qui y participent.

Le système de suivi et d'évaluation d'Haïti est intégré à un paysage institutionnel clair qui implique principalement le MPCE et les ministères sectoriels

Le décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État, pose le cadre réglementaire général du système national de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Plusieurs acteurs situés au niveau du centre de gouvernement (CdG) jouent ainsi un rôle de coordination et de promotion important en cette matière. Il s'agit de :

- L'**Office de management et des ressources humaines** (OMRH) chargé, entre autres, de « *veiller à la performance du système de la fonction publique par des mesures de régulation et d'évaluation* ». Cette responsabilité lui est attribuée par l'article 113 du décret de 2005. Elle se limite néanmoins au suivi et à l'évaluation des mesures concernant la fonction publique.
- La **Cellule de coordination et de suivi des politiques publiques** (CCSPP) qui « *assure le suivi et l'évaluation de l'action gouvernementale et concourt à la préparation des dossiers de réflexion stratégique, essentiellement sur les questions touchant à la bonne gouvernance* ». Cette Cellule, rattachée au Premier ministre, a été néanmoins dissoute en 2016 du fait de doublons potentiels avec le mandat du MPCE.
- Le **ministère de la Planification et de la Coopération externe** (MPCE) a pour mandat d'« *assurer le suivi et l'évaluation des plans et programmes élaborés par le ministère*. » Ce rôle de coordination en matière de planification est confirmé par le décret du 2 février 2016 organisant le MPCE (Gouvernement d'Haiti, 2016[34]). Le MPCE est donc le principal acteur de coordination et de promotion en matière de suivi et d'évaluation à travers le gouvernement.

À ces nouveaux acteurs au centre de gouvernement s'ajoute le rôle des ministères sectoriels chargés d'effectuer un suivi et une évaluation des politiques publiques sectorielles, via les **Unités d'études et de programmation** (UEP) (article 63 du décret de 2005). L'encadré ci-dessous (Encadré 3.8) donne plus d'information sur le fonctionnement des UEP.

Encadré 3.8. Les Unités d'études et de programmation en Haïti

Les UEP sont services centraux de l'État dont les attributions sont définies dans l'article 63 du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État.

Les UEP servent de point de contact principal du ministère de la Planification et de la Coopération au sein de chaque ministère sectoriel. Elles ont en charge notamment le suivi et l'évaluation des politiques publiques sectorielles pour le compte du MPCE. Les capacités de ces unités varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de cadre de compétences homogène pour les agents qui travaillent dans ces unités.

Source : Décret du 2 février 2016 organisant le ministère de la Planification et de la Coopération externe ; Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État.

Enfin, en Haïti, les PTF jouent un rôle important en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Les initiatives menées par les PTF en la matière ne semblent toutefois pas contribuer au système national haïtien de S&E et ainsi, *in fine*, à l'amélioration de l'utilisation des données probantes dans l'élaboration des politiques nationales.

Il existe un système de suivi distinct pour le pilotage du PME-2023

En Haïti, s'ajoutent aux mandats de ces acteurs, des systèmes de suivi particuliers destinés à piloter les politiques prioritaires du gouvernement, telles qu'elles sont formalisées au sein du PSDH et du PME-2023. Ainsi, une gouvernance spécifique est créée pour assurer le suivi et l'évaluation du PME-2023, composée des acteurs suivants :

- Un comité de pilotage stratégique présidé par le Premier ministre, et composé des ministères sectoriels et de l'OMRH, qui assure le pilotage du PME-2023 au plus haut niveau politique ;

- Un comité de pilotage opérationnel, présidé par l'OMRH, et composé des comités sectoriels et sous-sectoriels des ministères, qui élabore les processus de suivi dans les ministères et évalue les résultats de la mise en œuvre ;
- Des comités sectoriels dans chaque ministère, composé des directeurs généraux et des UEP, qui élaborent un plan de suivi et communiquent en interne et en externe, sur les progrès réalisés.

Il n'existe pas de cadre légal ou politique interministériel du suivi et de l'évaluation en Haïti

Une majorité de pays interrogés par l'OCDE (29 pays dont 23 pays de l'OCDE) ont développé un cadre légal pangouvernemental pour l'évaluation. Le fait que plus de deux tiers des pays interrogés aient développé un tel cadre légal montre l'importance accordée à la systématisation de cette pratique. Toutefois, les pays de l'OCDE ont ancré l'évaluation à plusieurs niveaux de la hiérarchie des normes. L'enquête de l'OCDE (2018) montre en effet que l'évaluation peut être reconnue au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, dans une loi voire dans la constitution, mais que cela n'est pas une nécessité.

En France, par exemple, la pratique de l'évaluation des politiques publiques est affirmée au niveau constitutionnel (article 47-2 sur le mandat de la Cour des comptes), légal et règlementaire (voir Encadré 3.9).

Encadré 3.9. Le cadre légal de l'évaluation des politiques publiques en France

La France a mis en place un cadre juridique pour l'évaluation des politiques intégré à trois niveaux différents : la Constitution, la législation primaire et le droit dérivé.

Sur le **plan constitutionnel**, l'article 47-2 donne mandat à la l'institution suprême d'audit, la Cour des comptes, pour assister le Parlement et le gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Les résultats sont mis à la disposition du gouvernement et des citoyens à travers la publication des évaluations. Les activités d'évaluation sont également énoncées aux articles 39 et 48 de la Constitution.

En matière de **législation primaire**, les articles 8, 11 et 12 de la loi organique N°2009-403 sur l'application de l'article 34-1 de la Constitution exigent que les propositions législatives soient soumises à une analyse d'impact *ex ante*. Les résultats de l'évaluation sont ensuite annexés à la proposition législative dès leur transmission à la cour administrative suprême (le Conseil d'État).

Au niveau du **droit dérivé,** l'article 8 du décret N°2015-510 dispose que tous les projets de propositions juridiques affectant les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'État doivent faire l'objet d'une analyse d'impact. L'objectif principal est de vérifier la cohérence entre les objectifs poursuivis par la proposition et les ressources allouées aux services décentralisés.

Par ailleurs, la France dispose d'un certain nombre de circulaires du Premier ministre relatives à l'évaluation. Le 12 octobre 2015, la circulaire portait sur l'évaluation des normes, et en mai 2016 sur l'évaluation d'impact des nouveaux projets de lois et textes réglementaires.

Source : Enquête de l'OCDE (2018), Constitution de la Ve République, articles respectifs sur Légifrance (https://www.legifrance.gouv.fr).

De même, plusieurs pays de l'OCDE ont développé un cadre légal ou réglementaire transversal pour organiser le suivi de la performance. C'est le cas des États-Unis dans le cadre du *Government Performance and Results Modernisation Act*.

En Haïti, il n'existe pas de tel cadre légal cohérent sous-tendant le système d'évaluation et de suivi des politiques publiques à travers le gouvernement[2]. Par ailleurs, comme le montre l'exemple de la CCSPP, certains des décrets sur l'administration publique qui ancre le mandat institutionnel des acteurs du suivi et de l'évaluation ne sont pas à jour.

Il n'existe pas d'orientations globales générales ou spécifiques pour la conduite du suivi ou de l'évaluation

D'autres pays ont fait le choix d'inscrire ces pratiques dans un cadre *politique*. Un cadre de politiques publiques est généralement constitué d'un document ou ensemble de documents qui fournissent une direction stratégique, des principes et un plan d'action au gouvernement sur un secteur ou une thématique spécifique. Les cadres de politiques publiques peuvent comprendre ou non des actes législatifs, ainsi que des actes ministériels sous la forme de lignes directrices, par exemple (OCDE, 2020[29]). L'existence d'un tel cadre politique démontre l'importance qu'accordent les gouvernements à ces pratiques comme vecteurs de l'amélioration des politiques publiques et, *in fine*, de développement. Surtout, ces cadres politiques permettent de définir les finalités et modalités concrètes de mise en œuvre du suivi ou de l'évaluation : qui sont les acteurs, quelles politiques doivent être évaluées ou faire l'objet d'un suivi, quel est le calendrier de mise en œuvre du S&E.

Ainsi, comme la moitié des pays interrogés par l'OCDE (21 au total dont 17 pays membres de l'OCDE), le Bénin a développé un tel cadre de politiques publiques pour l'organisation pangouvernementale de l'évaluation. L'encadré suivant (Encadré 3.10) donne plus d'informations sur ce cadre.

Encadré 3.10. Le cadre politique de l'évaluation au Bénin

En effet, le Bénin a inscrit la pratique de l'évaluation dans un *cadre politique* solide à travers la Politique nationale d'évaluation 2012-2021 (PNE, (République du Bénin, 2012[35])) et plus récemment le Guide méthodologique national d'évaluation (Guide méthodologique, (Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale, 2017[36])). Cette PNE définit un cadre global pour la finalité et les objectifs des évaluations, les normes et principes à respecter dans leur conduite, et les mesures mises à disposition pour les mettre en œuvre. En ce sens, la PNE 2012-2021 institutionnalise la pratique de l'évaluation en contribuant au développement de pratiques évaluatives formelles, systématiques et alignées en termes de méthode et d'utilisation des résultats à travers le gouvernement (Gaarder et Briceño, 2010[32]).

Sources : dans le texte.

Le dernier rapport de mise en œuvre du PSDH 2030 indique que le gouvernement haïtien avait l'intention de développer « *des documents méthodologiques [sur] le cadre de résultats pour le suivi du PSDH et des politiques publiques et des ODD*. » mais que ces initiatives n'ont pas abouti du fait des difficultés économiques et sociales rencontrées par le pays ces dernières années (Gouvernement d'Haïti, 2020[3]). Il existe un *Manuel de procédures sur la gestion de l'investissement public* (Gouvernement d'Haïti, 2014), qui s'applique exclusivement aux projets d'investissement public et se concentre sur un suivi sommaire financier et physique de l'exécution des projets.

Les modalités (acteurs, méthodologie et séquençage) et les outils du suivi ne sont toujours pas clairs, ce qui est susceptible de fortement minimiser l'impact du suivi de la performance. Il n'existe pas de document méthodologique organisant le suivi à travers le gouvernement. Aussi, si la gouvernance du suivi du PME-

2023 est explicitée dans ce document, sa méthodologie exacte et l'ensemble des acteurs qui sont impliqués ne sont pas précisés. En effet, si les comités présentés ci-dessus ont pour mandat de valider des rapports de suivi (appelé « évaluation » dans le PME-2023, mais il s'agit plus vraisemblablement de rapports de suivi) et de prendre des décisions concertées sur la marche à suivre, ils ne semblent pas impliqués en tant que tels dans plusieurs étapes clés de la chaîne de valeur du suivi : collecte des données et mise à jour des indicateurs, consolidation de tableaux de bord d'avancement, proposition de scénarios concernant la marche à suivre pour répondre à des difficultés de mise en œuvre. En d'autres termes, ce sont des instances décisionnelles, qui constituent un maillon indispensable d'un système de suivi de la performance, mais qui ne peuvent pas fonctionner sans leur contrepartie opérationnelle ou administrative.

Poser les jalons d'un système d'évaluation des politiques publiques robuste en institutionnalisant la pratique

Un système peut être défini comme un « ensemble d'éléments liés entre eux par une dynamique produisant un effet, créant un nouveau système ou influençant ses éléments » (OCDE, 2017[37]). Plus particulièrement, un système d'évaluation des politiques publiques peut être défini comme « un système dans lequel l'évaluation est une composante normale du cycle de vie des politiques publiques et des programmes, conduite de manière systématique et rigoureuse, et dont les résultats sont utilisés dans les processus de prises de décisions et mis à la disposition du public »(Lázaro, 2015[38]).

Pour cela établir un tel système, la première étape consiste pour les gouvernements à institutionnaliser la pratique de l'évaluation afin d'en donner le mandat explicite à des acteurs publics (voir Encadré 3.11).

Encadré 3.11. Les trois piliers d'un système robuste d'évaluation des politiques publiques

Un système d'évaluation des politiques publiques solide se développe à travers les trois dimensions suivantes :

- **Institutionnalisation :** désigne le processus d'intégration des pratiques évaluatives à des approches plus formelles et systématiques. Cela peut inclure la mise en place d'un système d'évaluation dans les cadres gouvernementaux par le biais de politiques ou stratégies spécifiques (Lázaro, 2015[38] ; Gaarder et Briceño, 2010[32]).
- **Qualité :** se réfère aux évaluations de politiques qui sont techniquement rigoureuses et bien gouvernées, c'est-à-dire indépendantes et ajustées au processus décisionnel (Picciotto, 2013[39]).
- **Utilisation** : se produit lorsque les résultats de l'évaluation conduisent à une meilleure compréhension ou à un changement dans la conception du sujet de l'évaluation, ou lorsque les recommandations de l'évaluation informent la prise de décision et conduisent à une modification de l'objet de l'évaluation.

Source : Lázaro (2015[38]), Gaarder and Briceño (2010[32]), Ledermann (2012[40]), et Picciotto (2013[39]).

Poser un cadre légal et donner des orientations globales pour la conduite de l'évaluation

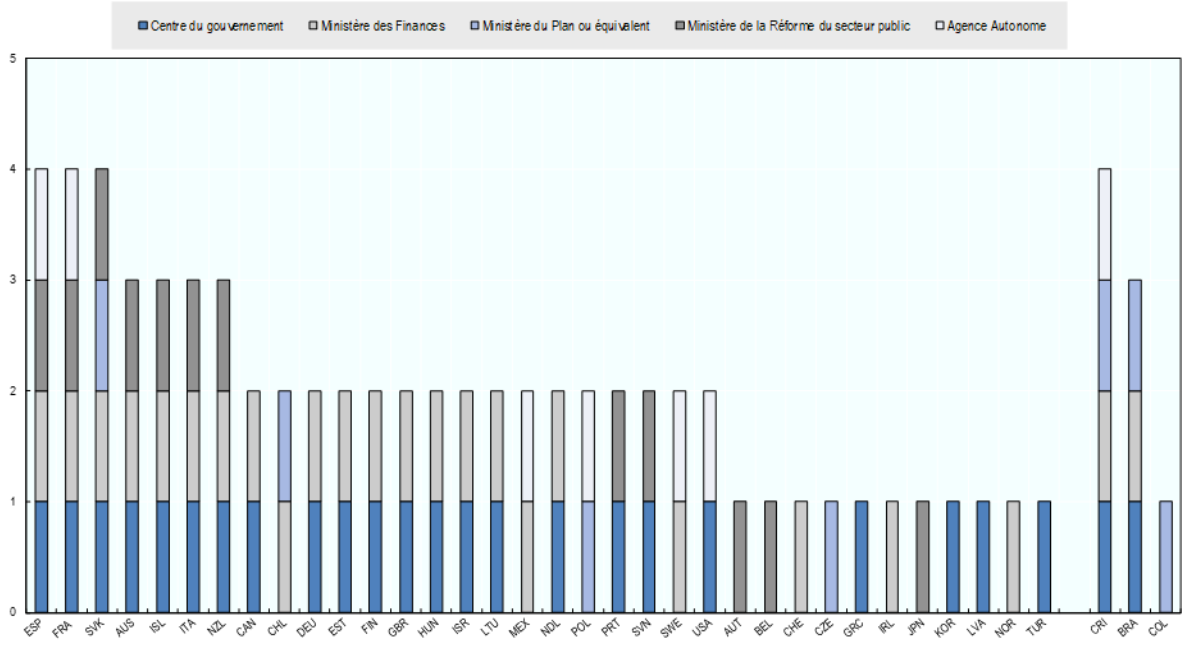
Le gouvernement haïtien pourrait bénéficier de l'adoption d'une loi fixant un cadre de mise en œuvre du suivi et de l'évaluation au sein de l'ensemble du gouvernement, afin d'établir un consensus politique, au-delà des cycles électoraux, sur l'importance du S&E pour le pays (OCDE, 2020[29]). La pertinence de cette loi est accrue en période de transition électorale.

Par ailleurs, le gouvernement haïtien pourrait bénéficier de l'adoption d'une directive ou d'un guide méthodologique pour clarifier le rôle des acteurs en matière de S&E, ainsi que donner des orientations au niveau global concernant « qui, quand et comment » doivent être réalisés le suivi et l'évaluation des politiques publiques. En effet, ce type d'orientations est utile afin de s'assurer que les ressources des ministères sont focalisées sur le suivi et l'évaluation des politiques à fort enjeu social et économique, ainsi que de prévoir les ressources humaines et financières qui seront dédiées au S&E.

Rationaliser le fonctionnement des acteurs et renforcer le rôle du centre de gouvernement en matière d'évaluation

Dans la majorité des pays étudiés par l'OCDE, c'est le centre de gouvernement[3] (CdG) qui joue un rôle majeur dans la coordination des pratiques évaluatives des ministères. En effet, les différentes structures du centre de gouvernement bénéficient d'un positionnement stratégique pour diffuser une culture de l'évaluation à travers l'administration, ainsi que pour coordonner l'action des différent ministères sectoriels, agences et institutions (OCDE, 2020[29]). De plus, les capacités de coordination du CdG sont d'autant plus importantes que les gouvernements auront besoin d'évaluer l'impact des politiques de soutien à l'économie et des politiques sanitaires (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. Institution au sein de l'exécutif avec des compétences pangouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques



Note : Il s'agit des réponses des pays à la question « Quelles institutions de l'exécutif ont des compétences pangouvernementales en matière d'évaluation ? ».
Source : OCDE (2018), Enquête sur l'évaluation des politiques publiques.

Haïti pourrait ainsi renforcer la fonction de son centre de gouvernement en matière d'évaluation. En effet, depuis la disparition de la Cellule de coordination et de suivi des politiques publiques, aucune institution de l'exécutif n'a le mandat explicite d'exiger la conduite d'évaluations par les ministères sectoriels et d'en coordonner la mise en œuvre.

Toutefois, dans un pays comme Haïti, le rôle du MPCE demeure important en matière de coordination des évaluations. En effet, le MPCE a pour responsabilité d'évaluer la contribution des programmes sectoriels au développement d'Haïti. Par ailleurs, le MPCE est particulièrement bien placé pour coordonner les évaluations faites par les PTF et en promouvoir l'utilisation au sein de l'administration. Le rôle de promotion des évaluations du MPCE pourrait donc être renforcé. Ainsi, le MPCE pourrait avoir pour mandat explicite d'inciter les ministères sectoriels (en réalité son réseau d'UEP) à conduire des évaluations.

Une rationalisation des acteurs du suivi et une clarification des méthodologies permettraient une meilleure utilisation des résultats, importante pour la sortie de crise

Comme cela a été mentionné dans les sections précédentes, le suivi de la performance peut servir trois objectifs distincts :

- Il contribue à la *prise de décision opérationnelle*, en produisant des données probantes permettant de mesurer la performance et d'identifier des délais ou difficultés de mise en œuvre (i) ;
- Il contribue également à un *objectif de reddition des comptes* quant à l'utilisation des ressources, à l'efficience interne des processus de gestion, ou aux résultats des politiques publiques (ii) ;
- Enfin, il contribue à un *objectif de transparence*, en donnant à voir aux citoyens et parties prenantes dans quelle mesure les efforts des gouvernements produisent les résultats escomptés (iii).

Chacun de ces objectifs appelle une organisation distincte du suivi de la performance. En Haïti, les systèmes existants semblent, dans les faits, principalement articulés autour de la production de rapports de suivi, documents dont la finalité est principalement de rendre compte à une instance décisionnelle, des activités mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la collectivité. C'est le cas par exemple des évaluations du PME-2023, qui sont en réalité des rapports de suivi, et qui sont élaborées pour être revues par les différents comités de suivi du PME-2023. De plus, la prise de décision opérationnelle n'est pas facilitée par ce format peu adapté à l'exercice. Enfin, les rapports de mise en œuvre du PME-2023 et du PSDH ne sont pas rendus publics ; ils ne contribuent donc pas à communiquer autour des résultats du gouvernement.

Rationaliser les acteurs et organiser un dialogue de performance unique entre le centre de gouvernement et les ministères sectoriels

D'abord, pour que le suivi de la performance serve d'outil de gestion efficace, il doit être effectué de façon suffisamment régulière et fréquente pour permettre aux décideurs et agents publics d'adapter leurs actions ou ressources face à des difficultés de mises en œuvre (OCDE, 2018[9]). Cet exercice est donc intimement lié à la gestion quotidienne des politiques publiques et à leur mise en œuvre. Par ailleurs, il est important de rationaliser les systèmes de suivi afin de minimiser les coûts additionnels liés à cet exercice (OCDE, 2018[9]). Haïti pourrait donc mettre en place un dialogue de performance unique autour de l'ensemble de ses politiques prioritaires : PME-2023, PSDH, Objectifs de développement durable. Pour ce faire, il conviendrait de :

- Clarifier les responsabilités des différents acteurs dans le dialogue de performance, et
- Développer des outils utiles à la prise de décision.

Il conviendrait de clarifier les responsabilités respectives des différents acteurs du dialogue de performance tout au long de la chaîne de valeur du suivi : coordination et promotion du suivi, collecte des données, analyse des données, *reporting,* utilisation des données. Au Sénégal, par exemple, le Bureau opérationnel de suivi (BOS), situé au niveau de la présidence de la République, est chargé de coordonner le suivi de la mise en œuvre du Plan Sénégal émergent 2035 au niveau intergouvernemental. Il est donc responsable vis-à-vis de la Présidence du pilotage du Plan, et en particulier du Conseil des ministres qui décide des mesures correctrices à adopter. Le BOS s'appuie pour cela sur les comités de pilotage des

ministères sectoriels, qui sont chargés de lui remonter les données relatives à la mise en œuvre des objectifs du PSE relatifs à leur champ de compétence. L'encadré suivant (Encadré 3.12) offre une vision détaillée de ce système.

Encadré 3.12. Le suivi du Plan Sénégal émergent (PSE) par le Bureau opérationnel de suivi

Le « Plan Sénégal émergent » (PSE) est un programme de transformation économique du Sénégal à l'horizon 2035, avec un triple objectif de croissance inclusive, de développement humain et de bonne gouvernance. Dans le volet « croissance inclusive », le plan se décline dans six secteurs clés (agriculture, pêche et agroalimentaire ; énergie ; économie sociale ; hub logistique et industriel ; mines et fertilisants ; hub multiservices et tourisme) et en 27 projets phares et 17 réformes phares pour favoriser la croissance économique, avec l'objectif à dix ans de multiplier le PIB par tête par 1,5.

Le Bureau de suivi du plan Sénégal émergent (BOS), qui est l'unité de fourniture (*delivery unit*) du PSE, vise à assurer le suivi de la mise en œuvre et la coordination des 27 projets phares et 17 réformes phares du PSE afin d'en assurer les résultats. Placé sous l'égide du Ministre en charge du suivi du PSE, le BOS est une entité à durée de vie limitée et au mandat évolutif et adaptable aux besoins du gouvernement. Le BOS est responsable de la mise en place d'une approche systématique pour piloter l'avancement du programme, et ce à travers trois axes d'intervention :

- **Structuration de projet et réformes :** le BOS pilote la mise en œuvre des grandes priorités du Plan et aide les ministères à mettre en place un plan de mise en œuvre mesurable.
- **Suivi opérationnel et résolution de problèmes :** le BOS suit la mise en œuvre des grandes priorités du Plan, assurant de ce fait la transparence. Il facilite également les processus de prise de décision, grâce à ses contacts au plus haut niveau du gouvernement qui lui permettent notamment de pouvoir débloquer les situations problématiques.
- **Évaluation des impacts** : le BOS évalue les effets et impacts des projets et des réformes phares livrés sur les populations ciblées, ce qui lui permet de comprendre les avantages nets d'un programme et de le comparer à différentes options, ainsi que d'optimiser la mise en œuvre des futurs programmes.

Aux côtés du BOS, d'autres instances de gouvernance permettent un suivi efficace du PSE. Alors que le Comité d'orientation stratégique (COS) présidé par le chef de l'État définit et ajuste le cap stratégique du plan, le Conseil des ministres prend des décisions sur les sujets intersectoriels et sur les actions correctrices. Enfin, le comité de pilotage ministériel effectue des points de situation sur l'état d'avancement du projet, prend des décisions sur les problèmes sectoriels et opérationnels, et suit les résultats et décisions des actions correctrices. L'implication effective du chef de l'État dans certaines de ces instances de suivi, la structure de gouvernance forte ainsi que les outils méthodologiques adaptés à la nature des projets permettent un suivi efficace du PSE.

Source : Bureau Opérationnel du Suivi du Plan Sénégal Emergent (2021), site web du dispositif spécial de coordination et mise en œuvre articulé autour du BOS, http://senegal-emergent.com/fr/dispositif.

Établir des outils appropriés au dialogue de performance

De plus, les outils du dialogue de performance doivent être utiles à la prise de décision. En effet, le suivi de la performance doit inciter les administrations à résoudre les problèmes de mise en œuvre à leur niveau. Cela implique qu'il permette d'apporter des solutions concrètes aux difficultés identifiées : ajustement des ressources dédiées à un programme ou une politique, prise de décision du ministre ou du Président, etc.

Aujourd'hui, le suivi repose à Haïti sur des rapports qui permettent un *reporting* sur la mise en œuvre de chaque document de politique prioritaire (PME-2023, PSDH, ODD, etc.), mais dont le format est peu propice à la prise de décision opérationnelle.

En conclusion, Haïti gagnerait à mettre en place un dialogue de performance *unique* entre le centre de gouvernement et les ministères sectoriels, sur le modèle du Sénégal. Deux fonctions principales seraient identifiées : une fonction de coordination du pilotage, qui pourrait revenir au centre de gouvernement, et une fonction de collecte, d'analyse et d'utilisation des données, qui incomberait aux ministères. Afin de renforcer le pilotage stratégique du suivi au niveau du centre de gouvernement, un seul acteur pourrait être en charge de cette fonction de coordination, quel que soit le document stratégique concerné. Cette clarification des responsabilités renforce le rôle de coordination du centre de gouvernement en période post-crise du COVID-19 dans la mesure où celle-ci implique de construire une réponse cohérente à la crise, qui prend en compte les coûts et bénéfices des stratégies de relance, et qui pilote au plus près les efforts de mise en œuvre des acteurs publics, pour permettre leur rapide ajustement.

Ce dialogue de performance pourrait être conduit de façon trimestrielle au niveau sectoriel. Si le problème de mise en œuvre n'est pas surmonté après deux trimestres, il pourrait être placé au niveau du CdG deux fois par an. Tout problème de mise en œuvre qui requiert une coordination interministérielle et une mobilisation de ressources supplémentaires pourrait être soumis au Conseil des ministres une fois par an. Celui-ci pourrait s'appuyer sur le système d'information actuellement en cours de déploiement pour le suivi du PME-2023 et du PSDH, qui attribue à chaque ministère la responsabilité de contribuer à la validation et à la mise à jour régulière des données qui le concernent, selon un format et un mécanisme préétabli de collecte, de validation et d'agrégation des données.

Communiquer sur le suivi des politiques prioritaires dans un souci de transparence

L'objectif de communication lié au suivi de la performance pourrait être servi dans un premier temps par la publication de versions lisibles et synthétiques des rapports d'avancement des documents stratégiques. De plus, le gouvernement d'Haïti pourrait sélectionner des indicateurs clés sur lesquels communiquer, qui pourraient être mis en ligne sur une plateforme unique. En effet, une plus grande publicité des résultats du suivi peut accroître la pression sur les décideurs pour la mise en œuvre des priorités de politiques publiques et pour un suivi plus systématique des recommandations. Or, les rapports de suivi du PME-2023 et du PSDH ne sont pas systématiquement rendus publics. La première étape pour améliorer la transparence et l'information du public serait donc de mettre en ligne ces rapports sur une plateforme, de préférence unique pour faciliter l'accès à l'information.

En cela, Haïti peut s'inspirer de la plateforme *Benin.Opendataafrica.org*. L'encadré suivant (Encadré 3.13) donne plus d'informations sur cette plateforme.

Encadré 3.13. La plateforme *Benin.opendataafrica*

La plateforme ouverte de données de la Banque africaine de développement (BAD), mise en place en 2013 dans le cadre du projet « Autoroute africaine de l'information », couvre 14 pays africains, dont le Bénin, pour lequel elle est disponible à l'adresse *Benin.opendataafrica.org*. Cette plateforme rassemble les données statistiques socio-économiques du pays sur une multitude de politiques prioritaires, allant du développement économique, de la sécurité alimentaire et de l'égalité du genre au changement climatique.

Cette plateforme vise à intensifier la collecte, la gestion, le partage ainsi que l'analyse des données statistiques, à l'intérieur du pays mais également sur tout le continent africain. Ces données sont

déposées et mises à jour régulièrement par les organisations internationales de développement, dont le FMI. Les utilisateurs peuvent visualiser des indicateurs de développement ainsi qu'effectuer une analyse au niveau national ou régional, ou encore utiliser les modèles de présentation de la plateforme.

La plateforme *Opendataafrica* favorise la bonne gouvernance et la responsabilité administrative. Dans la mesure où les données présentes sur la plateforme répondent aux meilleures normes internationales, elles facilitent en effet la prise de décision sur la base d'informations fiables. Les données permettent également le suivi de l'état d'avancement des Objectifs du millénaire pour le développement à l'échelle nationale.

Enfin, la plateforme permet d'établir des liens entre les organisations nationales du Bénin (tel que l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique), les organisations internationales de développement (la BAD, le FMI), et une communauté mondiale d'usagers composée de chercheurs, experts et législateurs.

Source : Benin Data Portal (2021), site web *open data for Africa*, https://benin.opendataforafrica.org/ ; Groupe de la Banque Africaine de Développement (2021), site web de la Plateforme ouverte de données (OpenData) de la BAD, https://www.afdb.org/fr/news-and-events/the-afdbs-open-data-platform-achieves-continent-wide-coverage-12108.

Un suivi et une évaluation de qualité reposent avant tout sur l'existence de compétences et de capacités suffisantes au sein du gouvernement

Afin de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation capable de produire des données et des analyses crédibles et pertinentes, il faut des compétences et des capacités. La notion de capacité peut être définie comme « l'ensemble des forces et des ressources disponibles au sein de l'appareil gouvernemental. [Elle] fait référence aux systèmes organisationnels, structurels et techniques, ainsi qu'aux compétences individuelles qui créent et mettent en œuvre des politiques répondant aux besoins du public, conformément à l'orientation politique » (OCDE, 2008[41]). À l'inverse, la notion de compétence fait référence à la qualification technique d'une personne.

Le suivi de la performance nécessite surtout d'avoir les ressources et capacités suffisantes pour collecter les données de façon régulière, calculer les indicateurs, analyser les données, etc., ce qui requiert une masse critique d'agents et de cadres bien formés. À Haïti, ces ressources se situent *a priori* dans les UEP. La création d'unités dédiées à cette fonction dans les ministères sectoriels constitue une étape importante pour la mobilisation de ressources. Toutefois, au niveau ministériel, il existerait un déficit important de compétences techniques dans les UEP. Ce sont des difficultés souvent rencontrées dans un cadre administratif pour un pays de taille relativement petite au niveau international, et avec des ressources limitées. Ce rapport ne peut que recommander de poursuivre les accords avec les PTF pour obtenir des ressources supplémentaires permettant de pallier ces manques de capacité.

L'évaluation des politiques publiques nécessite surtout de disposer des compétences techniques pertinentes pour les conduire. Afin de remédier au manque de compétences des évaluateurs, il est donc nécessaire de renforcer l'apprentissage à l'échelle individuelle à travers des actions de formation et la création de réseaux de partage de connaissances. Enfin, la mise en place de programmes d'échanges entre les agents gouvernementaux (par la mise à disposition) et des universitaires est une manière relativement peu coûteuse de renforcer le partage de connaissances entre le gouvernement et la sphère scientifique (Results for America, 2017[42]). Ces échanges peuvent être accompagnés de la création de contrats doctoraux dirigés par des universitaires du pays pour la conduite d'évaluations.

Conclusion et recommandations

Afin d'accélérer son développement économique et social, Haïti s'est doté ces dernières années de deux instruments clés de planification stratégique pangouvernementale : le PSDH et le PME-2023. Néanmoins, plusieurs axes de réformes doivent encore être explorés afin de renforcer cette planification stratégique et sa mise en œuvre. En premier lieu, l'articulation entre la planification à long terme et la réforme de l'État à moyen terme doit être améliorée. Surtout, ces documents stratégiques et les objectifs de politique publique qu'ils consacrent doivent être intégrés au budget. Ce dernier est en effet un outil de planification de premier plan. Ces dix dernières années, Haïti a réalisé certaines avancées, grâce à des réformes législatives, dans la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme. Ces éléments, ainsi que certains fondamentaux des finances publiques, doivent être des acquis avant de progresser vers une budgétisation axée sur la performance pour lier plus explicitement objectifs de politique publiques et cadre budgétaire. Enfin, la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation des politiques publiques robustes sera essentielle pour mieux mesurer la performance de ces dernières et les progrès du pays dans le cadre de son plan de développement.

Recommandations

Les recommandations suivantes s'appuient sur les trois thèmes analytiques présentés dans ce chapitre:

1. Le cadre de planification stratégique

Le gouvernement haïtien gagnerait à réviser le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 pour en améliorer la structure interne et la cohérence par rapport aux autres instruments de planification que sont le budget et le PSDH. Cette révision pourrait servir à :

- Faciliter le suivi, et *a fortiori* la mise en œuvre, du PME-2023, en :
  - Définissant des indicateurs permettant de mesurer les objectifs « intermédiaires » du PME-2023, qui sont *in fine* ceux qui permettront de mesurer les résultats du PME pour les citoyens et parties prenantes.
  - Accompagner l'ensemble des indicateurs du PME-2023 d'éléments qui permettent leur bonne interprétation, c'est-à-dire qui permettent de comprendre si oui ou non cet indicateur a été atteint, qui est responsable de ce résultat, et qui l'est de la collecte des données afférentes à son calcul. Ces éléments sont notamment les valeurs de référence et de base de l'indicateur, et les valeurs cibles finales permettant de définir son atteinte, mais également l'institution en charge de son suivi et de sa satisfaction, sa formule de calcul, et la source des données sous-jacentes.
- Renforcer et clarifier l'articulation du PME-2023 et du PSDH en :
  - Développant un cadre logique explicite assurant l'articulation et la cohérence de ces deux documents, qui pourrait être présenté en annexe du PME-2023.
  - Incluant des indicateurs avec des valeurs cibles finales claires dans le PME-2023, ainsi que dans le PSDH, ce qui permettrait également de clarifier, par exemple sous la forme d'un tableau, l'articulation entre ces deux instruments.

- Clarifiant, dans l'introduction du PME-2023, que l'un des objectifs de ce programme est de faciliter la mise en œuvre du PSDH dans sa dimension relative à la gouvernance et l'administration publique.

- Opérationnaliser le PME-2023 en :
  - Mettant en œuvre les plans d'action ministériels présentés lors du séminaire final de la Phase II de la mission d'opérationnalisation du PME-2023 tenue le 23 mars 2021.
  - S'assurant que ces plans d'action servent à clarifier comment les programmes budgétaires et les investissements définis par le gouvernement servent à atteindre les objectifs du PME-2023 en définissant des livrables et un calendrier clair.

2. Le budget comme outil de mise en œuvre des objectifs stratégiques

Pour mieux adapter le cycle budgétaire aux objectifs stratégiques haïtiens :

- L'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme peut être renforcée par :
  - L'exécution des prévisions macroéconomique et macro-budgétaire avant la formulation du budget et non pas pendant celle-ci,
  - Le renforcement des capacités des Unités d'études et de programmation. Une plus grande expertise de ces entités faciliterait la préparation des plans stratégiques sectoriels et des états de coûts annuels et pluriannuels.
- La phase de préparation du budget peut être améliorée en :
  - Ventilant par secteurs les enveloppes budgétaires destinées aux entités gestionnaires,
  - Donnant suffisamment de temps aux entités gestionnaires pour établir leurs propositions de dépenses. La responsabilisation de ces entités dans le processus budgétaire facilite à court terme la crédibilité du budget et son exécution.
  - Renforçant la coordination et la communication entre le MPCE et le MEF, pour mettre en cohérence les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les fondamentaux des finances publiques ne doivent cependant pas être oubliés puisqu'ils constituent le socle d'une architecture budgétaire pouvant soutenir une budgétisation pluriannuelle et programmatique. Ainsi, il est essentiel de :

- Poursuivre la consolidation d'un compte unique du trésor pour minimiser le nombre d'entités opérant en dehors du processus budgétaire,
- Rendre plus transparent le processus budgétaire, *via* :
  - Une classification fonctionnelle des dépenses exécutées.
  - La coordination avec les bailleurs de fonds pour intégrer leurs projets d'investissement aux rapports financiers.
- Permettre au Parlement de jouer un rôle plus efficace en ce qui concerne l'approbation et le suivi du budget. C'est un des objectifs du PME-2023.

3. Le suivi et l'évaluation des politiques publiques

Le gouvernement haïtien gagnerait à établir un cadre institutionnel solide pour le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, il devrait envisager de :

- Adopter une définition claire et complète, intégrée à un cadre formel, du suivi et de l'évaluation, en :

- Distinguant clairement le suivi de l'évaluation, qui correspondent à des pratiques complémentaires mais distinctes, pour créer une compréhension partagée des enjeux de ces outils au sein du secteur public. En particulier, la définition de l'évaluation peut inclure quelques concepts clés tels que les critères de l'évaluation (impact, efficacité, efficience, etc.), le type de politiques publiques ciblé (projets, programmes, plans, etc.), et les caractéristiques de l'évaluation,
- Précisant clairement les politiques ciblées par ces définitions,
- Intégrant ces définitions à un cadre formel, qu'il soit légal ou non.

- Clarifier et compléter le cadre institutionnel pangouvernemental du suivi et de l'évaluation des politiques publiques en :
  - Adoptant une loi fixant un cadre pour la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation au sein de l'ensemble du gouvernement, afin d'établir un consensus politique, au-delà des cycles électoraux, sur l'importance de l'évaluation pour le pays.
  - Définissant des orientations globales, dans un cadre légal ou réglementaire par exemple, pour clarifier le rôle des acteurs en matière de S&E, et donner des orientations au niveau global concernant « qui, quand et comment » doivent être réalisés le suivi et l'évaluation des politiques publiques.
- Développer la fonction du centre de gouvernement en matière d'évaluation en donnant à une institution du centre de gouvernement ou au au MPCE, un mandat explicite pour :
  - Exiger la conduite d'évaluations par les ministères sectoriels,
  - Coordonner les évaluations réalisées par les ministères sectoriels, lorsque celles-ci concernent des politiques transversales à plusieurs ministères,
  - Et promouvoir l'utilisation des évaluations au niveau stratégique.
- Rationaliser et clarifier le cadre institutionnel du suivi afin de :
  - Clarifier les mandats des différents acteurs impliqués dans le suivi, et leur articulation au sein du cadre institutionnel du suivi des politiques prioritaires,
  - Identifier les acteurs impliqués, la méthodologie et les outils du suivi de la performance pour chacun des objectifs poursuivis dans le cadre de cet exercice :
    - Prise de décision opérationnelle ;
    - Reddition des comptes, et
    - Transparence.
- Organiser un dialogue de performance unique entre le centre de gouvernement et les ministères sectoriels en :
  - Mettant en place un dialogue de performance entre le centre de gouvernement et les ministères sectoriels pour suivre la mise en œuvre du PME-2023 et du PSDH.
  - Établissant le dialogue de performance de façon à résoudre les problèmes de mise en œuvre au niveau de décision le plus bas possible :
    - Conduire le dialogue de performance de façon trimestrielle au niveau sectoriel. Rediriger les problèmes de mise en œuvre non résolus après deux trimestres vers le CdG, ce deux fois par an,
    - Soumettre tout problème de mise en œuvre qui requiert une coordination interministérielle et une mobilisation de ressources supplémentaires au Conseil des ministres.

  - Décrivant les modalités de ce dialogue de performance dans un guide méthodologique du suivi permettant de :
    - Clarifier les responsabilités respectives des différents acteurs dans le dialogue de performance, et ce tout au long de la chaîne de valeur du suivi, et
    - Distinguer clairement dans ce dialogue la fonction coordination du pilotage – qui revient au centre de gouvernement – et de la fonction de collecte, d'analyse et d'utilisation des données – qui revient aux ministères et agences et leurs comités sectoriels.
  - Développant des tableaux de bord dont le format permet la prise de décision rapide et opérationnelle.
- Communiquer sur le suivi des politiques prioritaires dans un souci de transparence en :
  - Publiant des versions lisibles et synthétiques des rapports d'avancement des documents stratégiques, et
  - Sélectionnant des indicateurs clés sur lesquels communiquer, et les mettre en ligne sur une plateforme internet unique.

Références

Betsch, C., L. Wieler et K. Habersaat (2020), « Monitoring behavioural insights related to COVID-19 », *Lancet*, http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30729-7. [45]

Blazey, A. et al. (2021), « Budgeting in Thailand », *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/819aebb7-en. [24]

Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale (2017), « Guide Méthodologique National d'Évaluation ». [36]

Canada Treasury Board (2016), *Policy on results*, https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300 (consulté le 20 septembre 2019). [49]

Choi, J. (2015), *How to integrate planning and budgeting ? Focusing on Korean experience*, https://www.slideshare.net/OECD-GOV/how-to-integrate-planning-and-budgeting-jaehyuk-choi-oecd-secretariat. [26]

Collaborative Africa Budget Reform Initiative (2008), *Putting aid on budget. Good practice note: Using country budget systems*, https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/report_2008_cabri_transparency_and_accountability_use_of_country_systems_english_putting_aid_on_budget_-_good_practice_note_-_using_country_systems.pdf. [23]

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2019), *Renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) et modernisation de la gestion budgétaire en Haiti*. [19]

Downes, R., E. Gay et D. Kraan (2018), « Budgeting for a sustainable future Towards a roadmap of budgetary governance reform in Timor-Leste », *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5j8mnzvd2rmn. [27]

Downes, R., D. Moretti et S. Nicol (2017), « Budgeting and performance in the European Union : A review by the OECD in the context of EU budget focused on results », *OECD Journal on Budgeting*, https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2. [21]

Downes, R., L. Von Trapp et S. Nicol (2017), *Gender budgeting in OECD countries*. [1]

Economist Intelligence Unit (2020), *Country Report*. [2]

Fonds Monétaire International (2020), *Request For Disbursement Under the Rapid Credit Facility*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/20/Haiti-Request-for-Disbursement-Under-the-Rapid-Credit-Facility-Press-Release-Staff-Report-49353. [20]

Fonds Monétaire International (2019), *Staff report for the 2019 Article IV consultation*, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/20/Haiti-2019-Article-IV-Consultation-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-Director-for-49351. [18]

Gaarder, M. et B. Briceño (2010), « Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs », *Journal of Development Effectiveness*, vol. 2/3, pp. 289-309, http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2010.505027. [32]

Gouvernement de la République d'Haïti (2012), *Plan Stratégique de Développement d'Haïti: tome I*. [4]

Gouvernement d'Haiti (2016), *Décret organisant le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe*. [34]

Gouvernement d'Haïti (2020), *Rapport de mise en oeuvre du Plan Stratégique de Développement de Haiti pour les exercices 2017-2018 et 2018-2019*. [3]

Gouvernement d'Haïti (2018), *Programme de modernisation de l'Etat 2018-2023*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/PME-2023_20190313_09h31.pdf. [12]

Gouvernement d'Haïti (2004), *Cadre de Cooperation Intérimaire (CCI) Mécanisme de Coordination de l'assistance*. [43]

Gouvernement d'Haïti et Nations Unies (2017), *Cadre de développement durable 2017-2021*. [6]

Gouvernement du Bénin (2018), « Plan National de Développement 2018-2025 ». [44]

Groupe de la Banque Mondiale (2016), *Better Spending, Better Services : : A Review of Public Finances in Haiti, Overview*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24690. [17]

Groupe de la Banque Mondiale (2016), *Manuel d'utilisation de la base de données BOOST d'Haïti*, http://isdatabank.info/haiti/Haiti_BOOST_Manuel.pdf. [22]

Groupe des Nations Unies pour le Développement Durable (2017), *Theory of change: UNDAF campanion guidance*, https://unsdg.un.org/resources/theory-change-undaf-companion-guidance (consulté le 20 mars 2020). [11]

Innovations for Poverty Action (2016), *Using Administrative Data for Monitoring and Evaluation*. [46]

Journal Officiel de la République de Haiti (2015), *Décret du 9 Octobre fixant les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption, de la loi des finances*. [5]

Lafuente, M. et S. Gonzalez (2018), *Do delivery units deliver? Assessing Government Innovation*, http://www.iadb.org. [31]

Lázaro, B. (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, Eurosocial Programme, Madrid, http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf (consulté le 9 juillet 2019). [38]

Ledermann, S. (2012), « Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change », *American Journal of Evaluation*, vol. 33/2, pp. 159-178, http://dx.doi.org/10.1177/1098214011411573. [40]

Long, C. et B. Welham (2016), *Organiser une phase stratégique dans le processus budgétaire*, https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11505.pdf. [13]

Máttar, J. et L. Cuervo (2017), « Planifcación para el desarrollo en América Latina y el Caribe », https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf (consulté le 17 février 2020). [7]

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018), *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*, https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCESrKkft6Mf5SToA (consulté le 5 août 2019). [33]

Morachiello, E. et N. Lopke (2012), *Evaluation PEFA Haiti 2011*, https://www.pefa.org/node/1811. [16]

Nicol, S. et A. Park (2020), *SDG Budgeting in Romania: Linking Policy Planning and Budgeting to Support the Implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs)*, https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-review-of-sdg-budgeting-in-romania.pdf. [25]

OCDE (2021), *Monitoring and evaluating the strategic plan of Nuevo León 2015-2030: Using evidence to achieve sustainable development*. [53]

OCDE (2020), *Improving governance with policy evaluation*, https://doi.org/10.1787/89b1577d-en. [29]

OCDE (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en. [28]

OCDE (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay : Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en. [30]

OCDE (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, http://www.oecd.org/termsandconditions. (consulté le 18 juin 2019). [9]

OCDE (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges : Working with Change*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en. [37]

OCDE (2015), *Recommendation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, https://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf. [14]

OCDE (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*. [41]

OCDE (Forthcoming), « Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery ». [54]

OMRH (2019), *Guide de la Planification Stratégique des Ressources Humaines dans la Fonction Publique.*. [48]

OMRH (2019), *Octobre 2018*, http://dx.doi.org/10.4267/2042/69798. [47]

ONU (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, https://sdgs.un.org/2030agenda. [8]

Picciotto, R. (2013), « Evaluation Independence in Organizations », *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 9/20, p. 15. [39]

République d'Haiti (2016), *Loi remplaçant le Décret du 16 février 2005 sur le processus d'Elaboration et d'Exécution des lois de finances*, http://www.sgcm.gouv.ht/wp-content/uploads/2017/03/LOI-REMPLACANT-LE-DECRET-DU-16-FEVRIER-2005-SUR-LE-PROCESSUS-DELABORATION-ET-DEXECUTION-DES-LOIS-DE-FINANCES.pdf. [15]

République du Bénin (2017), « Guide Méthodologique National d'Evaluation ». [50]

République du Bénin (2012), *Politique Nationale d'Evaluation 2012-2021*. [35]

Results for America (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*. [42]

Schumann, A. (2016), *Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation, OECD Regional Development Working Papers,*. [10]

Twende Mbele (2018), *Using M&E to improve government performance and accountability*, http://www.twendembele.org. [51]

Vági, P. et E. Rimkute (2019), « Manuel pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi, le reporting et l'évaluation de la réforme de l'administration publique et des stratégies sectorielles : Conseils pour les partenaires de SIGMA », *Documents SIGMA*, n° 57, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/7649f3be-fr. [52]

Notes

[1] Un rapport PEFA a été écrit en 2019 mais il n'est pas public. Le rapport de 2012 est donc le dernier rapport disponible.

[2] Il existerait un guide méthodologique du suivi des investissements publics, d'après le questionnaire OCDE, mais celui-ci n'a pas été rendu public ou partagé avec les équipes de l'OCDE.

[3] L'expression centre de gouvernement désigne la structure administrative qui est au service de l'exécutif (c'est-à-dire du Président ou du Premier ministre ainsi que du gouvernement dans son ensemble). Le centre de gouvernement connaît des appellations très diverses selon les pays : secrétariat général, secrétariat du Cabinet, chancellerie, bureau/ministère de la présidence, bureau du Conseil des ministres, etc. Dans de nombreux pays, le centre de gouvernement est composé de plusieurs unités aux fonctions diverses. Dans la quasi-totalité des cas, il comporte une unité exclusivement placée au service du chef du gouvernement, et non du Centre de gouvernement dans son ensemble. Les appellations de cette unité sont elles aussi nombreuses : Cabinet du Premier ministre, Secrétariat du Premier ministre, etc.

4 Gouvernance multi-niveaux en Haïti

Ce chapitre donne un aperçu de la situation politique, administrative et financière actuelle des gouvernements locaux haïtiens et des principaux mécanismes de gouvernance multi-niveaux en Haïti. La première section présente une vue d'ensemble des capacités infranationales dans le contexte du processus de décentralisation du pays, en soulignant l'existence de défis à relever en matière de gestion fiscale et publique, tandis que la deuxième section se concentre sur les mécanismes de coordination multi-niveaux. Le chapitre formule des recommandations de mise en œuvre recourant à une approche globale et intégrée. Il prend l'exemple de la des politiques publiques de gestion de l'eau pour illustrer les problématiques de gouvernance multi-niveaux en Haïti.

Introduction: un pays marqué par de fortes inégalités régionales

Haïti est un pays hétérogène en matière de développement, que ce soit d'un point de vue économique, social ou territorial. Le pays se situe sur le tiers occidental de l'île d'Haïti, son territoire étant organisé en dix départements, 42 arrondissements, 146 communes[1], 58 quartiers et 572 sections communales. L'administration décentralisée est déclinée en trois niveaux de collectivité territoriale définis par la Constitution de 1987 : les départements, les communes et les sections communales. L'administration territorialement déconcentrée se situe quant à elle à l'échelle du département et de l'arrondissement. Selon le cadre légal en vigueur, seul le gouvernement central et les municipalités sont dotés de ressources propres alimentées par les taxes et impôts.

À l'instar de la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, il existe en Haïti de fortes disparités entre la capitale et le reste du pays. La zone métropolitaine de Port-au-Prince concentre 40% de la population, 70% des entreprises, 90% des institutions bancaires, 50% des hôpitaux et plus de 30% des écoles (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2019[1]). Le département le moins peuplé (les Nippes) ne compte quant à lui que 342 000 habitants pour 1 267km^2 (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2019[1]).

L'urbanisation en Haïti est un phénomène relativement récent. Alors qu'en 1950, seuls 10% de la population vivaient dans des zones urbaines, le taux d'urbanisation a atteint 57% en 2015 (Banque mondiale, 2018[2]). Entre 1950 et 1980, le nombre de citadins a augmenté quatre fois plus vite que la population rurale (Banque mondiale, 2018[2]). Entre 2000 et 2015, la population urbaine d'Haïti a augmenté plus rapidement que la moyenne des pays des Caraïbes ; elle a doublé de taille (Banque mondiale, 2018[2]). Cette urbanisation effrénée a atténué les clivages traditionnels entre les villes et les zones rurales, avec pour résultat la marginalisation de certaines zones urbaines. En l'absence de ressources humaines et financières pour y faire face, l'exode rural massif de ces dernières décennies a généré une augmentation de la précarité et de l'indigence dans les quartiers les moins aisés des villes du pays (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2019[1]).

Les inégalités de revenus se maintiennent, et restent les plus élevées de la région, bien que des améliorations aient été enregistrées dans les villes (Banque mondiale, 2018[2]). Le coefficient de Gini est resté constant, révélant une persistance des inégalités, à hauteur d'environ 0,6 entre 2001 et 2012 (Banque mondiale, 2018[2]). Entre 2002 et 2012, les inégalités ont diminué dans les zones urbaines (de 0,64 à 0,59), alors qu'elles ont augmenté dans les zones rurales (de 0,49 à 0,56) (Banque mondiale, 2018[2]). Une étude de la Banque interaméricaine de développement, utilisant l'imagerie satellite et les données du téléphone mobile, a révélé de fortes disparités régionales en termes de pauvreté (Banque interaméricaine de développement, 2020[3]). Les communes les plus performantes se situent majoritairement dans l'Ouest, où se trouve Port-au-Prince, alors que les communes du Nord-Ouest connaissent une situation de plus en plus critique depuis les cinq dernières années. L'étude révèle également une forte concentration de la pauvreté avec un Haïtien pauvre sur quatre vivant dans seulement dix communes.

La décentralisation est un élément clé de la réforme du secteur public qui a été déployée pour remédier à ce type d'inégalités, puisqu'elle consiste à transférer une série de pouvoirs, de responsabilités et de ressources du gouvernement central aux autorités locales élues (OCDE, 2019[4]). Le terme de décentralisation regroupe généralement trois aspects interconnectés que sont la décentralisation politique, administrative et fiscale. En pratique, les politiques de décentralisation sont souvent difficiles à catégoriser, car tous ces aspects (politiques, administratifs et fiscaux) sont généralement présents simultanément (OCDE, 2020[5]). Les réformes de décentralisation peuvent être motivées de diverses manières. Dans certains pays, la décentralisation peut être considérée comme une réaction à une forte centralisation antérieure, voire à l'autoritarisme, afin de promouvoir et préserver des acquis démocratiques (Hooghe et al., 2016[6]). Dans d'autres, elle vise à améliorer l'efficacité des services publics et à optimiser l'usage des ressources (OCDE, 2020[5]). La décentralisation est également censée promouvoir une gouvernance

publique plus redevable, transparente, intègre et impliquant une participation accrue de la société civile. La déconcentration est une autre forme de gouvernance multi-niveaux et ne doit pas être confondue avec la décentralisation. La déconcentration consiste en une délégation de pouvoir à un niveau inférieur au sein de la même structure administrative. En ce sens, dans la plupart des pays, le gouvernement central créé des bureaux régionaux à des fins de planification, de contrôle et de coordination et pour l'octroi de permis et de licences (OCDE, 2020[5]). Les niveaux déconcentrés de l'administration centrale peuvent coexister avec des administrations régionales ou locales autonomes sur le plan fiscal.

La Constitution de mars 1987 consacre la République d'Haïti comme État unitaire décentralisé et définit des grands principes à partir desquels pourraient être formulées des politiques de décentralisation et de déconcentration[2]. Ce couple décentralisation/déconcentration est conçu comme le fondement du processus de gestion du nouvel État à la chute de la dictature. Sa concrétisation repose sur la création de nouvelles structures et institutions, notamment les trois niveaux de collectivités territoriales, structurant les nouveaux rapports administratifs, économiques, sociaux et politiques[3]. Plus de trente années après la promulgation de la Constitution, les politiques de décentralisation et de déconcentration esquissées et annoncées n'ont été que partiellement réalisées, minées par de faibles moyens matériels et un cadre légal confus. La décentralisation reste néanmoins une priorité stratégique avérée pour le gouvernement d'Haïti en tant qu'outil d'atténuation de la marginalisation et de démocratisation (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2019[1]). Deux outils de planification stratégique nationale en Haïti ont une portée locale : le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) et le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023). Deux des quatre chantiers du PSDH touchent particulièrement les collectivités territoriales et leur administration : le chantier de refondation territoriale et le chantier de refondation institutionnelle. Malgré la place importante dédiée aux collectivités dans les documents stratégiques de réforme de l'État, les actions peinent à se concrétiser. Ainsi, la gouvernance locale, la décentralisation et la déconcentration sont des domaines de gouvernance à compétences partagées. Il est donc nécessaire qu'un cadre institutionnel cohérent soit mis en place en considérant la nature transversale de la mission.

En dépit des opportunités réelles offertes par les réformes de gouvernance multi-niveaux, elles comportent également des difficultés. La situation difficile de l'État haïtien doit donc être prise en compte, les politiques de décentralisation comportant des risques particulièrement saillants pour les contextes fragilisés et polarisés (voir Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Risques liés à la décentralisation

Domaine	Risques
Administratif et économique	● Avec un grand nombre de petites collectivités, les problèmes d'externalité peuvent s'intensifier. Pour résoudre ce problème, de vastes systèmes de péréquation/transfert peuvent être nécessaires, ce qui peut rendre le système de financement complexe. ● Des économies d'échelle : si les gouvernements infranationaux ne sont pas en mesure de coopérer les uns avec les autres et s'ils ne sont pas autorisés à externaliser la production de services, il peut en résulter une prestation de services inefficace. ● Chevauchement des responsabilités : si les fonctions ne sont pas clairement attribuées, la duplication des services peut générer des coûts administratifs. ● Le manque de capacités : des capacités humaines et techniques adéquates sont une condition préalable à une décentralisation réussie. Sans capacités suffisantes au niveau local, la décentralisation peut constituer un risque, notamment en matière d'équité. ● Une concurrence destructrice : une concurrence entre les gouvernements infranationaux pour les contribuables peut conduire à une « course vers le bas », qui peut avoir un effet négatif sur les services. ● La stabilité macroéconomique : si le gouvernement central est faible, il peut ne pas être en mesure de résister aux demandes de renflouement locales. ● Disparités : sans mesures politiques qui renforcent les capacités des régions pauvres, les avantages de la décentralisation risquent de ne profiter qu'aux régions les plus développées et les plus prospères.
Politique	● La prise de contrôle par les élites locales : en particulier dans les pays à faibles revenus, les juridictions locales peuvent être vulnérables à la capture par les élites locales, qui peuvent alors recevoir

Domaine	Risques
	une part disproportionnée des dépenses consacrées aux biens publics. ● La prise de contrôle par les élites centrales : les gouvernements infranationaux, en particulier dans les pays fragilisés ayant une faible tradition démocratique, peuvent être incapables de résister à la pression d'un gouvernement central corrompu, par exemple, si le système de transfert est utilisé pour renforcer la position des partis au pouvoir. ● Faible participation politique : la participation politique peut être faible surtout si les gouvernements infranationaux ne disposent pas d'une réelle autonomie en matière de dépenses et d'imposition. ● Absence de solidarité : à moins que les grandes disparités ne soient combattues par un système de transfert et de péréquation, la décentralisation peut accroître les accusations de favoritisme. Cela peut réduire le consensus et l'accord entre régions, et finalement accroître les tensions politiques au niveau local et national. ● Risque de développement lent et de stagnation, si la décentralisation se traduit par une augmentation du nombre de vetos dans les décisions importantes.

Source: Tableau adapté de OCDE (2019[4]) Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris.

Pour comprendre la persistance de ces disparités territoriales et difficultés régionales en Haïti, il est important d'analyser le cadre institutionnel et les capacités actuelles de l'administration haïtienne au niveau local, sa dynamique ainsi que les relations politiques et administratives entre le gouvernement central et les autorités locales. À cet égard, la première partie de ce chapitre analyse la situation politique, administrative et financière actuelle des gouvernements locaux, dans le contexte du processus de décentralisation du pays. La deuxième partie se concentre sur les principaux mécanismes de gouvernance multi-niveaux, et le développement territorial. Tout au long de ce chapitre, la question de la gestion de l'eau sera utilisée comme exemple lorsque cela sera pertinent.

Compétences et ressources des collectivités territoriales : entre principes et réalités

La décentralisation peut avoir des effets positifs sur les pays qui l'emploient, allant d'une allocation des ressources plus efficiente, à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics. Des études empiriques récentes indiquent également que la décentralisation peut réduire les écarts entre les régions en créant des politiques de développement régional plus efficaces (OCDE, 2019[4]). Néanmoins, la décentralisation n'est pas une panacée. Le processus peut rencontrer des difficultés de mise en œuvre en raison de sa nature complexe et systémique. Ceci est mis en évidence dans les politiques de décentralisation de gestion de l'eau (Voir Encadré 4.1). En effet, ce mode d'organisation des relations entre niveaux de gouvernement offre des avantages, mais induit également des risques en termes d'efficience (politiques publiques et fourniture de services), de représentation (gouvernance politique) et d'unité nationale (OCDE, 2017[7]). Les réformes en matière de gouvernance multi-niveaux en Haïti reflètent cette ambivalence, oscillant entre une autonomie accrue des collectivités territoriales et un regain du contrôle du gouvernement central sur les instances locales de gouvernance. Certains bénéfices des politiques de décentralisation et de déconcentration sont néanmoins particulièrement souhaitables dans le contexte haïtien, lorsque celles-ci permettent de réduire les conflits en ouvrant de nouvelles voies de participation politique aux citoyens (USAID, 2009[8]), de lutter contre la pauvreté et les grandes disparités territoriales, et de réduire le budget central en décentralisant les dépenses dans un contexte de restrictions budgétaires strictes (OCDE, 2017[7]).

Encadré 4.1. Pourquoi décentraliser la gestion de l'eau ?

La décentralisation dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est justifiée par trois arguments :

- La décentralisation dans ce domaine permettrait d'accroître la responsabilité des pouvoirs publics locaux, et ce faisant de garantir un meilleur ajustement entre les décisions des pouvoirs publics et les demandes des habitants en matière d'eau et d'assainissement ;
- Le transfert de cette compétence au niveau local pourrait permettre aux populations de prendre plus activement part aux processus décisionnels, avec pour objectif un renforcement démocratique adossé aux politiques de décentralisation ;
- L'excès de standardisation et d'uniformité des normes des régimes fondés sur une gestion dite étatique, au profit de logiques de subsidiarité et d'une diversification des offres des régimes fondés sur la décentralisation.

Néanmoins le partage des responsabilités dans le domaine de l'eau se heurte à des limites :

- Face à la complexité des systèmes d'eau, les collectivités territoriales peinent souvent à appréhender leur rôle (manque d'expérience et de moyens) ;
- La défaillance des services territoriaux techniques et administratifs, qui ne parviennent pas à apporter l'appui réclamé par les communes, ou qui cherchent à freiner les transferts de compétences aux collectivités ;
- Le manque d'articulation entre les politiques de décentralisation dans le domaine de l'eau et les chantiers de réforme sectorielle, du fait peut-être de la faiblesse du cadre légal. Les pratiques des bailleurs de fonds et des ONG peuvent ajouter à la confusion qui règne entre les logiques sectorielles et les logiques territoriales.

Source : Naulet, (2012[9]) *Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services. Introduction,* Collection débats & controverses.

La répartition des compétences entre niveaux de gouvernement

Un pays historiquement très centralisé

Il n'existe pas de consensus universel sur le niveau idéal de décentralisation ou sur la structure optimale de gouvernance multi-niveaux (OCDE, 2017[7]). La nature et la portée des approches de décentralisation et de déconcentration dépendent de relations complexes entre niveaux de gouvernement, qui sont elles-mêmes le produit de facteurs historiques, politiques et économiques. Tout au long de son histoire, Haïti a été caractérisée par une forte dynamique de centralisation, tant politique qu'administrative, qui s'est intensifiée sous la dictature duvaliériste (Dorner, 1998[10]). Toute analyse doit donc tenir compte du fait que le processus de décentralisation haïtien est relativement nouveau, puisqu'il n'a commencé qu'après la promulgation de la Constitution en 1987. La gouvernance multi-niveaux en Haïti s'inscrit ainsi dans un contexte historique marqué à la fois par l'autoritarisme et une forte centralisation des pouvoirs politiques, administratifs et financiers à Port-au-Prince, sa capitale (Fleur-Aime et Thomas, 2016[11]).

L'État colonial français s'est développé à Saint-Domingue en se dotant d'une bureaucratie militaro-administrative conçue pour servir l'extraction et l'exploitation des ressources. Ce modèle centralisateur et autoritaire forma les bases du modèle mis en place par les élites politiques à l'indépendance d'Haïti en 1804, qui visait à conserver le contrôle du système d'extraction et de production des biens destinés à l'exportation (Sauveur, 2007[12]). Haïti a en effet adopté les formes d'organisation territoriale de l'État colonial français (départements, arrondissements, communes se substituant aux paroisses coloniales),

dont les entités locales peinaient à émerger face à un pouvoir exécutif fort et centralisateur (Cadet, 2001[13]) Parallèlement à cette force centripète permanente au cours du XIXe siècle, les faiblesses de l'État ont limité sa capacité d'« occuper, organiser et contrôler l'espace territorial » (Dorner, 1998[10]) (Sauveur, 2007[12]). L'occupation américaine qui débuta en 1915 conforta cette dynamique de centralisation, compte tenu de la création d'une armée combinée à une restriction de l'autonomie des entités locales (Dorner, 1998[10]). De même, entre 1957 et 1986, le modèle de domination politique de la dictature duvaliériste dépendait d'une concentration toujours plus forte des systèmes de violence et de contrôle. Certaines initiatives de gouvernance locale telles que les conseils d'administration des sections rurales (CASER), furent prises, mais elles servaient principalement à renforcer la portée du pouvoir central au niveau local (Dorner, 1998[10]).

Le premier pas significatif vers la décentralisation politique est venu avec la chute de la dictature. La chute du régime duvaliériste en 1986 s'accompagna en effet d'exigences de profondes transformations de la part des citoyens, caractérisée comme une « demande de décentralisation » (Dorner, 1998[10]). Cette demande découle de la forte centralisation du pouvoir et de la concentration des services publics dans l'aire métropolitaine de Port-au-Prince, qui est le produit de deux déficiences administratives : la sous-administration du pays dans les zones rurales et provinciales, et la « mal-administration » au sein de l'appareil administratif[4]. La Constitution de mars 1987 se voulait une réponse à cette demande de « dé-marginalisation », en consacrant la République d'Haïti comme État unitaire décentralisé et en définissant de grands principes à partir desquels pourraient être formulées une politique de décentralisation et une politique de déconcentration. Les objectifs poursuivis en matière de gouvernance territoriale sont donc multiples : assurer une présence de l'État sur l'ensemble du territoire par une administration de service, promouvoir le développement tant au niveau local que national, et enfin rompre avec l'exclusion en préconisant la participation et la concertation.

L'ambiguïté du cadre juridique reflète les limites du consensus sur le rôle des collectivités territoriales en Haïti

La conception de la République d'Haïti comme État unitaire décentralisé constitue une innovation majeure de la Constitution de 1987 (Cadet, 2001[13]). Les principales composantes sont les suivantes :

- La création du statut de collectivités territoriales (Const. art.61) ;
- L'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir (Const. art. 87-4), et
- L'élaboration des principes de participation et de concertation visant à rompre avec l'exclusion (Const. préambules 5-7 ; art. 81, 87-2, 87-3, 87-5, 217).

La Constitution en son article 61 reconnaît trois collectivités territoriales : le département, la commune, et la section communale (voir Tableau 4.2). Chaque collectivité décentralisée est dotée d'une structure de délibération (l'assemblée), et une structure d'exécution (le conseil). Les conseils sont chargés de diriger, gérer et administrer les collectivités, et les assemblées de délibérer et de contrôler leurs activités.

Tableau 4.2 Organisation et compétences légalement établies des collectivités territoriales en Haïti

Collectivités territoriales décentralisées	Organes légalement définis	Compétences légalement établies
Département (Const. art. 76 à 87-5 175 -192, 217 & 218) Territoire regroupant plusieurs arrondissements et communes	**Conseil départemental** de 3 membres Élections indirectes **Assemblée départementale** Élections indirectes **Conseil interdépartemental** un (1) représentant de chaque assemblée départementale	**Compétences politiques et administratives** - Élaborer le plan de développement du département en collaboration avec l'administration centrale
Commune (Const. art. 66 à 74, 175 & 218) Territoire regroupant la ville, les quartiers et les sections communales	**Conseil communal** 3 membres élus au suffrage universel **Assemblée communale** Chaque ASEC désigne un représentant pour former l'assemblée municipale (élection indirecte)	**Compétences politiques et administratives :** - Améliorer le cadre de vie en fournissant les services sociaux de base - Assurer la sécurité et la sûreté des vies et des biens - Promouvoir et faire respecter les droits humains - Assurer une bonne gestion de l'environnement - Assurer la cohésion socioculturelle par l'organisation d'activités socioculturelles et sportives
Section communale (Const. art. 62 à 65 ; 218 et 249)	**Conseil d'administration de la section communale (CASEC)** 3 membres élus au suffrage universel **Assemblée de la section communale (ASEC)** élue au suffrage universel direct	**Compétences politiques :** - Mobiliser, motiver la population dans la défense de ses droits auprès des autorités communales et étatiques - Mobiliser la population dans l'amélioration du cadre de vie - Réaliser de petits travaux d'infrastructures communautaires

Source : tableau adapté du Rapport contextuel préparé par Tony Cantave dans le cadre de ce projet.[5]

La Constitution établit l'existence de ces trois collectivités territoriales, mais ne définit pas la notion même de collectivité territoriale. Par exemple, elle attribue au département le statut de personne morale, et l'autonomie administrative et financière à la commune (Const. art. 66), mais la section communale n'est pas régie par un cadre juridique précis. De multiples lois et décrets ont tenté de corriger cette carence, notamment la loi du 4 avril 1996 sur l'organisation de la section communale, ainsi que les décrets de février 2006[6] (souvent appelés « la charte des collectivités territoriales ») (Voir Encadré 4.2 sur les responsabilités attribuées aux collectivités territoriales en matière de gestion de l'eau). Bien que comportant des innovations institutionnelles considérables, les décrets de 2006 n'ont pas été entérinés par le Parlement, et leur application n'est que partielle (Paul et Charleston, 2015[14]). Ce manque de clarté concernant le cadre juridique encadrant les collectivités est illustré par le fait que plusieurs projets de loi sur la décentralisation sont actuellement en circulation ; deux propositions de lois sont proposées, l'une par la Chambre des députés, l'autre par le Sénat, sans être votées ni validées, et deux commissions présidentielles sur la décentralisation ont été créées depuis 2009, dont les rapports sont restés sans suite[7].

Encadré 4.2. Responsabilités légales des collectivités territoriales dans la gestion publique de l'eau

Les décrets de 2006 portant sur la décentralisation confèrent aux collectivités territoriales un certain nombre de droits et de responsabilités pertinents pour la gestion de l'eau :

- La section communale a pour mission d'être le premier niveau de prise de décision, et de gestion des ressources naturelles ;
- La commune coordonne la planification stratégique de ses sections, et assume la responsabilité première de l'aménagement du territoire et de la protection des ressources en eau de surface, et
- Enfin, le département coordonne la planification stratégique de ses communes et contribue à la gouvernance au niveau national.

Les décrets énumèrent une liste de responsabilités attribuées à chaque niveau de gouvernance, mais ne précise pas comment les différentes activités et les divers niveaux de gouvernance doivent être coordonnés.

En janvier 2009, le Parlement haïtien a approuvé la nouvelle loi-cadre du secteur eau potable et assainissement (EPA). Cette loi-cadre crée, sous la tutelle du ministère des Travaux publics, du Transport et des communications, la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), à laquelle est attribuée la gestion de l'eau potable en Haïti. Quatre Offices régionaux de l'eau potable et de l'assainissement (OREPA) sont également créés. La loi cadre vise néanmoins à décentraliser les services d'eau potable, et spécifie qu'à « moyen et long termes » les communes géreront tous les systèmes d'eau potable et d'assainissement.

Sources: Stoa, R. (2014[15])« Subsidiarity in Principle: Decentralization of Water Resources Management », Utrecht Law Review ; Martinez, A. (2019[16]) « Protecting Sources of Urban Water Supply in Haiti: An Institutional Analysis », Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development, vol. 9/2, pp. 237-246.

La construction juridique de la décentralisation est victime de forces centrifuges, qui entravent la mise en œuvre d'une politique de décentralisation efficace. En effet, la Constitution semble privilégier l'autonomie et la libre administration des collectivités territoriales, en attribuant à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) la responsabilité du contrôle administratif et financier de ces institutions. Les textes légaux qui ont suivi, visant à compléter le cadre constitutionnel, attribuent également l'autonomie administrative aux collectivités, mais tendent à placer ce pouvoir local sous le contrôle de l'État central (Cadet, 2001[17]) : d'une part, en attribuant au ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales « le contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales » par le biais de la Direction des collectivités territoriales, et d'autre part, en attribuant aux délégations et vice-délégations un rôle de contrôle sur les communes (Cadet, 2001[17]). En particulier, la Constitution de 1987 avait réinstauré la délégation au niveau départemental, et créé une vice-délégation à l'échelle de l'arrondissement, avec des attributions se limitant à « la coordination et le contrôle des services publics » (Const. art. 86). Cependant, le décret du 17 mai 1990 attribua à ces structures déconcentrées un contrôle de tutelle sur les personnes et les actes des organes des collectivités. Il semble donc y avoir une certaine tension entre le cadre constitutionnel, prônant une politique de décentralisation ambitieuse caractérisée par une forte autonomie des collectivités, et les textes ultérieurs encadrant la décentralisation.

Tableau 4.3. L'administration déconcentrée en Haïti

Territoire	Structure administrative déconcentrée
Département	**Délégation** Constitution, art. 85-86 Décret 17 mai 1990 Coordination et contrôle de l'action gouvernementale
Arrondissement	**Vice-délégation** Constitution, art. 85-86 Décret 17 mai 1990 - Coordination et contrôle de l'action gouvernementale - Fourniture de l'assistance technique

Source : Tableau adapté du Rapport contextuel préparé par Tony Cantave dans le cadre de ce projet.

Les attributions des collectivités territoriales mériteraient d'être clarifiées

Une répartition claire des compétences du gouvernement central et des collectivités territoriales est essentielle pour que les gouvernements puissent s'acquitter de leurs engagements et être redevables envers leurs citoyens (OCDE, 2019[4]). Un consensus sur les responsabilités de chaque niveau de gouvernement est d'autant plus désirable qu'il s'agit de fonctions dont la responsabilité est partagée entre plusieurs niveaux de gouvernement, à l'instar de l'éducation, la santé ou la protection sociale. L'absence d'une répartition claire des compétences des collectivités territoriales contribue à l'inefficacité des gouvernements et perpétue les inégalités dans la prestation des services publics, ainsi que des difficultés à répondre aux besoins en infrastructures (OCDE, 2019[4]).

La gouvernance en Haïti est affaiblie par une dissonance entre la distribution des compétences aux niveaux légal et empirique. Ce contraste est apparent en matière de gestion de l'eau (voir Encadré 4.3). Plus de trois décennies après la promulgation de la Constitution de 1987 prescrivant un État décentralisé, les réformes institutionnelles et administratives n'ont été que partiellement réalisées. Le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) souligne un certain nombre d'éléments qui gênent l'articulation et la coordination de l'action publique : notamment la faiblesse du cadre légal régissant les collectivités locales et créant une certaine confusion, la difficulté d'application du cadre légal, le manque de cohérence dans le découpage des collectivités territoriales, l'insuffisante harmonisation des textes sur les compétences des entités locales, ainsi que des conflits de compétences dans certains domaines entre les différentes collectivités locales, d'une part, et le gouvernement central, d'autre part (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[18]). L'objectif du PME-2023 est de relever ces défis pour une efficacité et efficience améliorées des interventions publiques, tout en facilitant l'implication active de la société civile.

Encadré 4.3. Gestion publique de l'eau en pratique : prépondérance du pouvoir central

Bien que la loi cadre de 2009 ait eu pour ambition de transférer la gestion de l'eau aux municipalités à moyen et long terme, on observe que les autorités locales n'assument pas ce rôle plus d'une décennie après. Les institutions au niveau central sont généralement considérées comme responsables de ce secteur (en particulier le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du développement rural, et le ministère des Travaux publics, Transports et communications).

Les instruments légaux transférant des compétences aux collectivités en matière de gestion de l'eau n'élaborent pas de stratégie pour la gestion de l'eau, et ne fournissent pas aux autorités locales le financement ou les capacités en ressources humaines nécessaires pour mener à bien une stratégie de décentralisation réussie et durable.

Bien que de nombreux facteurs environnementaux, sociaux, économiques et politiques gênent une gestion efficace des ressources en eau en Haïti, la dissonance entre les objectifs législatifs et les mécanismes pour les soutenir relègue le principe de subsidiarité au rang d'ambition théorique.

Sources: Stoa, R. (2014[15])« Subsidiarity in Principle: Decentralization of Water Resources Management », Utrecht Law Review; Martinez, A. (2019[16]) « Protecting Sources of Urban Water Supply in Haiti: An Institutional Analysis », Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development, vol. 9/2, pp. 237-246.

L'absence de loi-cadre fragilise la mise en œuvre d'une décentralisation effective en Haïti. Pour preuve, un grand nombre d'institutions territoriales prévues par la Constitution n'ont été que partiellement mises en place (Tableau 4.4). Au niveau départemental, ni le conseil ni l'assemblée ne sont fonctionnels, et le conseil interdépartemental n'existe toujours pas. Les assemblées municipales dont devraient dépendre ces structures n'existent pas davantage, les élections indirectes nécessaires à leurs créations n'ayant jamais eu lieu. Les conseils municipaux (aussi appelés conseils communaux) sont fonctionnels, mais l'absence d'élections entrave leur fonctionnement. En effet, en l'absence d'élections municipales en 2019, le Président Moïse a nommé par des arrêtés publiés le 3 juillet 2020, dans *Le Moniteur spécial* N°14, de nouvelles « commissions municipales » dans 141 communes du pays (Vixamar, 2021[19]). Ce mécanisme avait également été utilisé en 2013 faute d'élections, sous la dénomination d'« agents exécutifs intérimaires » (OFPRA, 2015[20]). Enfin, au niveau des sections communales, les conseils d'administration de la section communale et les assemblées de la section communale sont fonctionnels. L'interdépendance entre l'organisation d'élections complexes (directes, indirectes et à plusieurs niveaux) et la bonne mise en œuvre des dispositions constitutionnelles de décentralisation représente une difficulté ; l'organisation d'élections dans un contexte polarisé et post-conflit est en effet fréquemment source de violence (Brancati et Snyder, 2011[21]). L'Examen a pour ambition d'analyser la gouvernance multi-niveaux et la décentralisation de manière stratégique du point de vue du gouvernement national. Par conséquent, une évaluation technique des dispositions institutionnelles au sein des départements et des communes, et la présentation de réflexion sur le nombre de niveaux de gouvernement et sur les organes prévus à chaque niveau ne sont pas du ressort de cet Examen.

Tableau 4.4. Mise en place des institutions territoriales décentralisées prévues par la Constitution

Collectivités territoriales haïtiennes	Institutions territoriales légalement définies	Niveau de fonctionnalité
Département	Conseil départemental	Non fonctionnels (élections indirectes n'ayant pas été organisées)
	Assemblée départementale	Non fonctionnels (élections indirectes n'ayant pas été organisées)
	Conseil interdépartemental	Non fonctionnels
Commune	Conseil communal (ou municipal)	Fonctionnels (dernières élections en 2017, « commissions municipales » en place, nommées par arrêtés)
	Assemblée communale	Non fonctionnels (élections indirectes n'ayant jamais été organisées)
Section communale	Conseil d'administration de la section communale (CASEC)	Fonctionnels (dernières élections en 2017)
	Assemblée section communale (ASEC)	Fonctionnels (dernières élections en 2017)

Source : Tableau adapté du Rapport contextuel préparé par Tony Cantave dans le cadre de ce projet.[8]

On constate des chevauchements et des dysfonctionnements dans l'exercice des responsabilités des collectivités territoriales. Les organes des départements n'étant pas fonctionnels, les compétences politiques et administratives qui leur sont assignées (notamment l'élaboration du plan de développement du département) ne sont pas assumées. Les communes, bien que fonctionnelles, possèdent un grand nombre de compétences politiques, administratives et opérationnelles qu'elles peinent à assumer en raison de contraintes en termes de ressources financières et humaines. Les compétences des sections communales quant à elles, demeurent floues, et sont principalement des responsabilités en termes d'appui (CNRA, 2002[22]). Par ailleurs, des chevauchements et des duplications sont constatés dans la définition des compétences entre sections communales et communes (CNRA, 2002[22]). Cette dynamique a également été confirmée par les parties prenantes lors des entretiens menés par l'OCDE, qui ont souligné un manque d'harmonisation des textes sur les compétences des entités locales (compétences partagées, actions complémentaires).

Les conflits de compétences entre collectivités sont amplifiés par les écueils du découpage territorial actuel. Les limites de toutes les divisions territoriales, bien que parfois connues sur le terrain, sont très mal définies d'un point de vue légal. Néanmoins, le Secrétariat Technique du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire est actuellement en train d'effectuer une opération de bornage à travers le territoire afin de résoudre ces contradictions. Cette situation est la source de nombreux conflits entre responsables d'entités territoriales limitrophes, de problèmes fonciers, et de difficultés de gestion des questions territoriales au niveau central[9]. De plus, les divisions territoriales administratives ne reflètent pas systématiquement (ou fréquemment) de zones territoriales fonctionnelles[10]. On remarque par exemple des écarts importants en termes de population et de superficie des territoires, de sorte que des collectivités peuvent avoir une superficie et population plus importante que celles des territoires d'un niveau supérieur : une soixantaine de sections communales ont par exemple une superficie supérieure à 100 km^2, alors qu'une quarantaine de communes ont une superficie inférieure. Au niveau départemental, les écarts sont également très importants, le plus petit département (les Nippes) faisant 1 267 km^2 pour 342 000 habitants, et le plus grand (l'Ouest), 5 000 km^2 pour 4 000 000 d'habitants[11]. Bien qu'il n'existe pas de taille standard pour les collectivités, l'OCDE suggère de faire correspondre les frontières administratives traditionnelles aux lieux où les gens vivent, travaillent et se rencontrent réellement (OCDE, 2017[7]). Un objectif cohérent peut être de définir des collectivités en fonction de zones fonctionnelles sociales et économiques.

L'exercice effectif de leurs responsabilités par les collectivités territoriales est difficilement envisageable sans une clarification de leurs attributions (voir Encadré 4.4) et un renforcement significatif de leurs capacités. La mise à disposition de modèles de structures administratives et d'outils de gestion adaptés aux besoins des collectivités, la formation des élus et du personnel, l'élaboration de procédures et le renforcement de la gestion financière sont donc essentiels à la bonne marche des institutions décentralisées.

Encadré 4.4. Clarification des attributions entre niveaux de gouvernement : les critères de l'OCDE

En 2019, l'OCDE a publié le rapport *Pour une décentralisation efficace : un manuel pour les décideurs politiques*[12], qui offre un aperçu des tendances actuelles en matière de décentralisation, notamment en termes de conception et de mise en œuvre des réformes dans ce domaine. Le rapport identifie dix lignes directrices ayant pour objectif que la décentralisation fonctionne et soit propice au développement régional et local. **L'une de ces lignes directrices est la clarification des attributions des différents niveaux du gouvernement, afin d'aider au bon établissement et au bon fonctionnement de la décentralisation.**

Un gouvernement peut s'appuyer sur huit critères essentiels pour s'assurer de la clarification des attributions des différents niveaux de gouvernement :

- une délimitation claire de la hiérarchie des actes législatifs : une Constitution, une législation nationale et des décrets et accords ;
- une répartition des pouvoirs dans le cadre de fonctions partagées, par exemple : qui définit la politique ? Qui décide les normes ? Qui est responsable de la surveillance ? Qui est responsable du financement ?, etc. ;
- la mise en place de mécanismes institutionnels dans le cadre des fonctions et sous-fonctions partagées, comme des mécanismes de consultations, de partage des charges et de résolution des conflits ;
- la décentralisation des sous-fonctions au sein de chaque fonction ;
- l'habilitation des gouvernements infranationaux à poursuivre des approches intégrées du développement économique local ;
- une séparation entre la prise de décision pour les dépenses de capital et les dépenses de fonctionnement ;
- le pouvoir d'engager, de licencier et de fixer les termes de référence et la gestion/supervision quotidienne de ses propres employés, et
- la séparation de la prise de décision entre les différents niveaux sur la planification, la politique et les finances.

Source: OCDE (2019[4]) Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris.

Le cadre fiscal des communes approfondit les inégalités régionales et empêche l'autonomie des collectivités territoriales

Le mode de financement des services et des biens publics, et la répartition des financements entre niveaux de gouvernement sont des éléments clés d'une gouvernance multi-niveaux efficace. Cependant, les réformes fiscales sont difficiles à concevoir et à mettre en œuvre ; elles ont donc tendance à être le « maillon faible » des réformes de gouvernance multi-niveaux (OCDE, 2017[7]). Afin d'assumer leurs responsabilités, les collectivités territoriales nécessitent en Haïti des moyens financiers adaptés. En raison de faibles recettes locales, du cadre juridique définissant les collectivités et leurs fonctions, et d'un cadre de subventions et de transferts central inadéquat, les collectivités peinent à remplir le rôle prévu dans le cadre légal. Afin de corriger cet état de fait, trois approches sont envisageables : l'augmentation des recettes fiscales pour plus d'autonomie, des transferts conditionnels (*earmarked* en anglais)[13], ou des transferts non-conditionnels (*non-earmarked* ou *general* en anglais)[14]. Trouver un juste équilibre entre ces trois mécanismes peut permettre aux autorités locales de remplir leurs mandats .

Améliorer la capacité d'autonomie des gouvernements locaux pour une décentralisation réussie

Les gouvernements locaux fonctionnent de manière plus optimale lorsque les résidents financent les services locaux auxquels ils ont accès, par le biais de taxes et de redevances locales (Blöchliger et Charbit, 2008[23]). La cohérence entre la mobilisation des revenus au niveau local et les dépenses favorise la redevabilité ainsi que la réactivité aux besoins locaux, en particulier lorsque les revenus sont en majorité des recettes fiscales propres ou concomitantes (OCDE, 2019[4]). L'Encadré 4.5 présente le cas de la Suède, où les collectivités bénéficient d'une autonomie financière très importante.

En Haïti, seules les communes disposent légalement d'une autonomie financière et perçoivent des ressources propres à partir de taxes et impôts. En accord avec le décret du 15 janvier 1988, la Direction générale des impôts (DGI) du ministère de l'Économie et des Finances collecte les impôts et taxes au nom de la commune, qui sont principalement les suivants :

- La contribution foncière des propriétés bâties (datant de la loi du 5 avril 1979)
- Patente commerciale et professionnelle (datant du décret du 28 septembre 1987)
- Droits d'alignement de clôture
- Taxe de numérotation des maisons
- Taxe sur les jeux
- Permis de construire
- Droit d'inhumation aux cimetières
- Taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique

Bien que la loi du 15 janvier 1988 fasse état d'une dizaine de taxes et impôts, la grande majorité des recettes communales provient de la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et de la patente commerciale et professionnelle. En effet, selon un rapport de la Banque mondiale publié en 2018, les taxes foncières et les patentes représentaient 98,1% de la collecte totale (62,5% de taxe foncière et 35,6% de patente) en 2013 (Banque mondiale, 2018[2]). Il est également ressorti des entretiens menés avec les parties prenantes que ces recettes sont assez sûres et prévisibles, à l'inverse des ressources perçues par les subventions de l'État central et les partenaires techniques et financiers.

Les taxes et impôts collectés sont en grande partie insuffisants pour répondre aux besoins de la majorité des communes, et sont principalement concentrés dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. À l'exception de cette zone métropolitaine, les dotations de l'État (transferts intergouvernementaux) représentent entre 80 à 95% des revenus des communes (Banque mondiale, 2018[2]) Cette divergence

entre la zone métropolitaine et le reste du pays s'explique en partie par le fait que la patente et la CFPB privilégient, par définition, les zones les plus urbanisées. Les communes ont également des difficultés réelles à mobiliser ces recettes, soit parce que le taux d'imposition est perçu trop élevé pour le citoyen par rapport à ses revenus, soit en raison des faibles prestations de services. Des campagnes de sensibilisation, ou des actions permettant de clarifier le lien entre ces taxes et l'amélioration des services perçus par la population seraient donc nécessaires. En effet, la mobilisation des ressources en Haïti s'inscrit dans un contexte historique précis, où l'État s'efforce de faciliter la transition d'un État perçu comme prédateur à un État prestataire de services. De plus, des initiatives comme le recensement des bâtis en vue d'obtenir une meilleure estimation de l'assiette fiscale, pourraient également permettre aux communes d'améliorer leurs capacités à recouvrer ces impôts. Une enquête sur les propriétés bâties réalisée par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) en 2015 a identifié 20 communes qui ont le potentiel d'augmenter à court terme leurs recettes dérivant de la CFPB (Banque mondiale, 2018[2])[15]. L'Encadré 4.5 présente le cas de la décentralisation fiscale en Suède, où le taux d'autonomie fiscale des communes est parmi les plus élevés des pays membres de l'OCDE

Les lacunes de la coordination intergouvernementale affaiblissent également l'autonomie financière des communes. Les recettes locales recouvrées par la DGI sont dans un premier temps versées sur le compte du Trésor domicilié à la Banque centrale, qui est la Banque de la République d'Haïti (BRH), avant d'être transférées sur les comptes des communes avec l'aval de la Direction du trésor (Banque mondiale, 2018[2]). Ce système provoque parfois des retards importants dans les transferts, et créé en outre des difficultés pour obtenir une visibilité quant aux ressources disponibles. Afin de remédier à ce type de problèmes, le projet Lokal+ de USAID, dans les communes de Saint-Marc et de Carrefour, avait par exemple créé un système informatique lié à la DGI permettant une meilleure visibilité de leurs ressources pour ces communes disponibles. Une expansion de ce genre de programme serait bénéfique à l'ensemble des municipalités.

L'accroissement de l'autonomie des communes s'accompagne de deux risques principaux : les inégalités de la prestation de services, et un manque de redevabilité en l'absence d'un cadre de transparence. Afin de pallier au risque d'iniquité, des réglementations telles que des normes de services minimales peuvent être créées par le gouvernement central, tout en laissant aux collectivités le soin de la conception et de la mise en œuvre de leurs responsabilités en matière de service public (OCDE, 2019[4]). Un cadre robuste de transparence fiscale est également essentiel pour favoriser la redevabilité locale (OCDE, 2019[4]).

En termes d'actions réalisées pour améliorer l'autonomie financière des communes, le MICT et la Commission de réforme des finances publiques et de la gouvernance économique (CRPP-GE) ont signalé, entre autres [16] :

- Le recrutement, la formation et le déploiement de contrôleurs financiers territoriaux (CFT) dans les arrondissements, pour l'accompagnement technique en matière de finances publiques et de comptabilité, et
- L'accompagnement des communes en matière de bonne gouvernance financière (budget, compte administratif, outils d'exécution et de contrôle budgétaire).

Encadré 4.5. Financement des collectivités en Suède : une autonomie financière importante

Le cadre de gouvernance multi-niveaux de la Suède est caractérisé par une décentralisation asymétrique. En effet, la Suède est l'un des pays les plus décentralisés au monde en termes de prestation de services et de dépenses : environ 25% du PIB du pays va aux dépenses des gouvernements infranationaux, et ceux-ci bénéficient d'une autonomie en matière de dépenses, de fiscalité et de prise de décision. En Suède, la quasi-totalité des tâches de redistribution ont été transférées du gouvernement central aux comtés et aux municipalités.

Ceci permet une capacité de coordination globale, des incitations appropriées et une péréquation fiscale, qui sont des critères essentiels au succès de la politique de décentralisation, et qui permettent de garantir un bien-être équitable dans tout le pays.

Les recettes de l'impôt sur le revenu, les subventions intergouvernementales et les redevances sont les principales sources de revenus pour les municipalités et les comtés suédois. Les recettes fiscales représentent plus de 50 % des recettes infranationales, ce qui représente une part beaucoup plus importante que dans la plupart des pays de l'UE ou des pays membres de l'OCDE, où la part moyenne est de 44%. Ce système de financement infranational est principalement basé sur les ressources propres, et le système fournit une base de financement solide à tous les gouvernements infranationaux, tout en permettant l'autonomie dans la prise de décision au niveau local. Ce programme de financement mixte utilise également une composante « Robin des bois » (le gouvernement central taxe les juridictions plus riches et transfère ces fonds vers des juridictions plus pauvres dans le cadre d'une péréquation verticale). La Suède utilise également un mécanisme de subventions aux collectivités territoriales basé sur des critères spécifiques. Au-delà d'un système de transfert principalement basé sur des subventions générales, certaines subventions discrétionnaires sont utilisées. Les subventions dites « structurelles » sont liées à la politique régionale et ont pour but de renforcer les revenus des communes à faible population, à population en déclin et/ou ayant un marché du travail difficile. Les subventions structurelles bénéficient principalement aux municipalités des régions les plus éloignées, par exemple dans le comté de Norrland.

Source: OCDE (2017[24]), Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris.

La majorité des communes dépendent de transferts et de subventions de l'État central

L'alignement des responsabilités et des revenus est un sujet de préoccupation dans la plupart des pays de l'OCDE. En effet, dans la majorité des cas, les dépenses infranationales sont nettement supérieures aux recettes fiscales infranationales, ce qui indique un écart budgétaire qui est comblé par d'autres sources de recettes, tels que les transferts (OCDE, 2019[4]). Dans presque tous les pays de l'OCDE, les dépenses sont plus décentralisées que les recettes, ce qui s'explique en partie par la nécessité pour les gouvernements au niveau central d'avoir davantage de ressources que de dépenses directes pour garantir l'équité et un développement équilibré. Cette dynamique génère un écart fiscal vertical, auquel les États remédient par le biais de transferts conditionnels[17] ou non-conditionnels[18].

Face aux difficultés qu'ont la majorité des communes à produire les recettes locales suffisantes, les collectivités territoriales se voient obliger d'assurer leur fonctionnement par des subventions et de transferts (Banque mondiale, 2018[2]). Le cadre légal qui régit ces transferts inclut le décret-cadre de la décentralisation du 1er février 2006, la loi du 20 août 1996 sur la contribution au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, et la loi du 28 mai 1996 sur les transferts fiscaux aux municipalités. Ainsi, malgré une autonomie financière au niveau légal, la majorité des communes

dépendent de transferts provenant de l'État central, qui lui-même a des difficultés de budgétisation. Le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT), établi en 1996, est la source principale d'accès des collectivités territoriales aux ressources financières nécessaires à leur développement. Ce fonds est alimenté par des allocations et dotations de l'administration centrale, des taxes sur le voyage aérien, les jeux de hasard, les appels téléphoniques, les cigarettes, etc. Bien que, la répartition de ces fonds doive selon la loi être assurée par le Conseil interdépartemental, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales assume à l'heure actuelle cette responsabilité. Les subventions de l'État provenant de ce fonds peuvent prendre deux formes (Cadet, 2001[13]).

- Dotation budgétaire de fonctionnement, ou
- Dotation budgétaire d'équipement et d'aménagement.

Ces transferts ne sont ni liés à une amélioration des performances dans un domaine de prestation de services, ni basés entièrement sur les besoins, mais basés principalement sur le statut des communes (Banque mondiale, 2018[2]). Cependant, les communes ayant la capacité de jouir effectivement du statut d'autonomie financière (communes autonomes de la zone métropolitaine Port-au-Prince, Carrefour, Pétion-Ville, Delmas) ne reçoivent pas de frais de fonctionnement de l'État central (CNRA, 2002[22]). Les dotations de fonctionnement sont ensuite échelonnées en fonction du statut des communes : chefs-lieux de département, chefs-lieux d'arrondissement, et les autres communes (CNRA, 2002[22]).

Ce système de transfert souffre d'un manque de transparence et de fiabilité. En effet, selon un rapport de la Banque mondiale, le suivi des transferts effectués vers les communes est très limité. Les transferts de fonds aux collectivités sont faits sur une base mensuelle, et couvrent principalement les coûts de fonctionnement des collectivités, une minorité des fonds étant destinés à des projets d'investissements (Banque mondiale, 2018[2]).

Les collectivités territoriales peuvent également obtenir des ressources de fonds communaux (aussi appelés fonds locaux de développement et d'aménagement du territoire) gérés par le MPCE, ainsi qu'au niveau des partenaires techniques et financiers et des ONG. En parallèle à ces mécanismes formalisés, les entretiens menés par l'OCDE dans le cadre de ce projet ont également fait ressortir que les ministères sectoriels financent régulièrement les collectivités territoriales sur des projets sectoriels. Comme en Haïti, afin de corriger les inégalités régionales et de permettre aux collectivités de remplir leurs mandats légaux, les pays membres de l'OCDE ont fréquemment recours à des transferts entre paliers de gouvernement. Ces transferts peuvent être de deux types : conditionnels (*earmarked* en anglais) ou non-conditionnels (*non-earmarked* ou *general* en anglais). Un transfert conditionnel est accordé à la condition de n'être utilisé que dans un but spécifique. Les transferts non-conditionnels peuvent être dépensés comme s'il s'agissait des propres recettes fiscales du gouvernement local bénéficiaire. Les gouvernements utilisent ces transferts afin d'atteindre trois objectifs principaux (Bergvall et al., 2006[25]) :

- Financer les services au niveau local : permettre aux autorités locales de financer un ensemble de services de base ; fournir de (nouveaux) services imposés par le gouvernement central ou atteindre des normes imposées par le gouvernement central.
- Subventionner les services qui ont des retombées sur d'autres juridictions : certains services publics ont des retombées (ou externalités) sur des territoires voisins, comme par exemple, la lutte contre la pollution (eau ou l'air), les autoroutes interrégionales, les services de premier secours (qui peuvent être utilisés par les régions voisines), etc. Les gouvernements locaux ont tendance à sous-investir dans ces services et projet d'infrastructures. Par conséquent, le gouvernement central doit fournir des incitations ou des ressources financières pour résoudre ces problèmes de sous-provisionnement.
- La péréquation (ou égalisation), qui a pour but de permettre aux gouvernements locaux de fournir des services similaires pour un effort fiscal à peu près analogue, et ainsi de réduire les disparités entre régions.

En pratique, les transferts intergouvernementaux ont souvent plusieurs objectifs simultanés, ce qui peut facilement conduire à des lacunes en termes d'efficience ou d'efficacité (Bergvall et al., 2006[25]). Il est donc important d'identifier clairement les objectifs des transferts dès leur conception, afin de permettre un pilotage et un contrôle indépendants des caractéristiques du transfert qui contribuent à chacun de ces objectifs (voir Tableau 4.5).

Tableau 4.5. Quels transferts intergouvernementaux dans quels objectifs ?

Objectif	Type de transfert recommandé
Financer des services	Transfert non-conditionnel
Subventionner les services qui ont des retombées sur d'autres juridictions	Transfert conditionnel de contrepartie : les subventions de contrepartie dépendent des dépenses normatives ou réelles pour les services auxquels les subventions sont affectées, ou de la collecte des recettes locales liées à ces services)
La péréquation	Transfert non-conditionnel vertical ou horizontal

Source: Bergval et al. (2006[25]), « Intergovernmental transfers and decentralised public spending », OECD Journal on Budgeting, vol. 5.

La péréquation peut prendre la forme de transferts verticaux (du gouvernement central vers les administrations locales), ou horizontaux (des collectivités aisées vers les plus pauvres). Dans l'ensemble de l'OCDE, les transferts de péréquation représentent en moyenne environ 2,5% du produit intérieur brut (PIB) et, 5% des dépenses des administrations publiques et ont un fort impact redistributif (Blöchliger et Charbit, 2008[23]). L'Encadré 4.6 fournit quelques informations concernant l'expérience des pays de l'OCDE en matière d'élaboration par le gouvernement central de mécanismes de péréquation en vue de réduire les disparités régionales et d'encourager le développement local.

Encadré 4.6. Aperçu des systèmes de péréquation dans les pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, la péréquation a un fort effet redistributif : en moyenne, elle réduit les disparités de plus des deux tiers et, dans certains pays – comme l'Australie, l'Allemagne et la Suède – , les disparités en matière de recettes sont pratiquement éliminées. La péréquation budgétaire dépend d'un ensemble de facteurs institutionnels tels que la taille et le nombre de gouvernements infranationaux, leur répartition, les affectations de dépenses et ressources fiscales allouées à chaque juridiction, entre autres. Si la péréquation est aujourd'hui reconnue comme une nécessité dans un nombre croissant de pays (elle a même force constitutionnelle dans certains pays comme le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France), elle fait souvent l'objet de débats techniques et politiques, et est contestée. Cela est particulièrement vrai pour la péréquation horizontale, qui limite l'autonomie locale. Les règles et les critères sont constamment ajustés. Les débats ont pris une plus grande importance avec la crise et l'aggravation des inégalités territoriales.

Zoom sur le système de transferts en France

En France, la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue de loin la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales. La réforme de l'architecture budgétaire menée dans le cadre de la Loi de finances de 2004 a conduit à doubler son volume. Elle constitue le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales. En 2014, son montant s'établit à 40,1 milliards d'euros. Au total, elle comporte 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 4 pour les départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.

Pour chaque catégorie de collectivités, on peut la diviser en deux parts : la part forfaitaire qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et la part de péréquation dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées. Dans le cadre de la DGF des communes et des EPCI, cette deuxième composante correspond à la dotation d'aménagement composée elle-même de quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), et la dotation nationale de péréquation (DNP). Les départements reçoivent en plus de la dotation forfaitaire, les dotations de compensation, de péréquation urbaine (DPU), et de fonctionnement minimale (DFM). La DGF des régions se compose quant à elle, plus simplement, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

Zoom sur la péréquation au Canada

Le Canada utilise une péréquation verticale des revenus, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral est entièrement responsable des paiements de péréquation. Le principe de la péréquation est inscrit dans la Constitution canadienne : « Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe de la péréquation pour faire en sorte que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants pour fournir des services publics à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables » (Sous-section 36(2) de la Constitution). Avant tout rajustement, le droit à péréquation par habitant d'une province est égal au montant qui manque à sa capacité fiscale pour atteindre la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces, ce qu'on appelle la « norme de 10 provinces ». Ainsi, l'objectif est d'allouer des financements aux gouvernements provinciaux les moins prospères afin que les provinces soient sur un pied d'égalité. Au cours de l'année 2018-2019, le gouvernement fédéral a versé près de 19 milliards de dollars en paiements de ce type.

Source : Blöchliger et Charbit (2008[23]) « Fiscal Equalisation », *OECD Journal: Economic Studies*, https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2008-art8-en ; Collectivités locales (2018), Dotation globale de fonctionnement, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf (Collectivités locales, 2018[26]) ; OCDE, Powerpoint « Decentralization, Provincial Tax Autonomy and Equalization in Canada » http://www.oecd.org/berlin/40995205.pdf (OCDE, 2008[27]) ; Roy-César « Canada Equalisation Formula » (2013) (Roy-César, 2013[28]).

Une bonne gestion des ressources humaines dans les collectivités est essentielle à une décentralisation efficace

L'un des principaux défis de gouvernance multi-niveaux auxquels la République d'Haïti est confrontée, et qui a été pointé lors de plusieurs entretiens avec des représentants du gouvernement comme principal obstacle à une décentralisation efficace, est le manque de compétences et de capacité administrative au niveau infranational (voir chapitre 5). Le décret du 1er février 2006 portant sur la fonction publique territoriale vise à institutionnaliser cette dernière au même titre que la fonction publique centrale, notamment à travers une organisation permanente de l'emploi, la création d'un Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), de l'Institut national de l'administration territoriale (INAT), et de Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale (CGR/FPT), n'a jamais été suivie d'effets. Le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023) souligne notamment que l'absence d'une fonction publique territoriale est un handicap au bon fonctionnement des collectivités et à la pérennité de leurs actions (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[18]). Les employés des collectivités sont moins bien payés que leurs homologues du gouvernement central, qui eux-mêmes ont une rémunération très faible en comparaison avec leurs pairs dans les organisations internationales. Le PME-2023 a donc pour objectif prioritaire de « renforcer les capacités administratives, techniques et opérationnelles des collectivités territoriales aux fins d'amélioration de la gouvernance locale » (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[18]).

En Haïti, contrairement à d'autres pays impliqués dans une dynamique de décentralisation, les collectivités territoriales opérationnelles qui sont dotées d'un personnel, fonctionnent avec des ressources humaines qui ne relèvent pas d'une fonction publique. Ainsi, les employés des collectivités territoriales ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. Cette situation d'insécurité de l'emploi dans un contexte de contraintes financières importantes peut être un facteur favorisant le patronage et le népotisme plutôt que le mérite et les compétences et renforçant les risques de détournements de fonds et de corruption. L'absence d'une fonction publique territoriale stable et pérenne suscite également des défis en terme d'une forte rotation des interlocuteurs pour les usagers, des pertes de compétences et une mémoire institutionnelle lacunaire faute d'un système d'informations au niveau local.

L'exercice effectif par les collectivités territoriales de leurs responsabilités est difficilement envisageable sans un renforcement significatif de leurs capacités. La mise à disposition de modèles de structures administratives et d'outils de gestion adaptés aux besoins des collectivités, la formation des élus et du personnel, l'élaboration de procédures et le renforcement de la gestion financière sont donc essentiels à la bonne marche des institutions décentralisées.

Création d'un cadre stratégique de gouvernance multi-niveaux en Haïti

Renforcer les mécanismes de coordination verticale

Pour une gouvernance multi-niveaux efficace, un réseau dense d'interactions politiques et technocratiques, à tous les niveaux de gouvernement, est nécessaire. Il faut pour cela développer des règles formelles, ainsi que des processus informels, verticaux et horizontaux, de consultation, de coordination, de coopération et de prise de décision conjointe (OCDE, 2019[4]). Les interactions au sein de ces forums peuvent être de type coopératif et consultatif, voire dans certains cas coercitif, selon les rapports de force entre les différents niveaux de gouvernement d'un pays (OCDE, 2019[4]). La gouvernance multi-niveaux implique la gestion de l'interdépendance entre les niveaux de gouvernement par des outils de gouvernance tels que les plateformes de dialogue, les partenariats/contrats entre les niveaux de gouvernement, le cofinancement, etc.

Coordination au niveau central des acteurs intervenant dans la gestion des collectivités territoriales

Un ensemble d'institutions étatiques au niveau central interviennent directement et indirectement dans la gestion des collectivités territoriales en Haïti. Le paysage institutionnel dans ce domaine est fragmenté, marqué par les forces centrifuges qui caractérisent le cadre juridique encadrant les collectivités (voir la section 2.1). Le renforcement de la coordination de l'action du gouvernement au niveau territorial est ainsi l'un des objectifs du pilier 2 axe 5 du PME-2023. Les acteurs clés au niveau central intervenant dans la gestion des collectivités territoriales sont les suivants :

- Le décret du 17 mai 1990 attribue au **Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT)** la tutelle des collectivités territoriales, sous le contrôle de sa Direction des collectivités territoriales (DCT). Au sein de l'administration centrale, le MICT pilote la politique de décentralisation, de déconcentration et de développement local.
  - La DCT est donc responsable du renforcement technique et administratif des collectivités, de la préparation des budgets au niveau local et de la fiscalité locale.
  - L'Unité de coordination des délégations et vice-délégations (UCDVD) assure le renforcement des délégations et vice-délégations, la coordination de leurs activités, la liaison avec l'Administration Centrale et facilite leur fonctionnement.

  - Le MICT a également sous son contrôle les deux organes déconcentrés de l'administration publique haïtienne : les délégués nommés dans chaque chef-lieu de département et les vice-délégués nommés dans chaque chef-lieu d'arrondissement (Const. Art 85). Cette structure de proximité représente le pouvoir exécutif au niveau local, veille à la Stabilité des institutions et exerce la tutelle de l'État sur Les collectivités territoriales (décret 17 mai 1990; art. 6)
- Le **Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE)** est responsable des systèmes de planification du pays, de manière à optimiser les ressources et atteindre les objectifs de développement d'Haïti. Le décret du 2 février 2016 organisant le MPCE attribue aux ministères des responsabilités clés de coordination avec les gouvernements locaux :
  - Coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire ;
  - Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies locales de développement et de schémas locaux de développement et d'aménagement du territoire, et
  - Appuyer les collectivités territoriales dans leurs activités de planification du développement et fournir un support technique à cet effet.
- Le **Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)** a comme mission de formuler et de mettre en œuvre la politique économique et financière de l'État. Au niveau local, le MEF est chargé d'« exercer le contrôle financier des collectivités territoriales ». Outre sa direction générale, le MEF possède un certain nombre de directions qui entretiennent des relations avec les collectivités :
  - La Direction du trésor ;
  - La Direction générale des impôts (DGI) ;
  - L'Administration générale des douanes (AGD) ;
  - L'Inspection générale des finances (IGF), et
  - Le Fonds d'assistance économique et sociale (FAES)
- La **Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif** (CSCCA) est chargée de « vérifier les comptes des différents organismes publics constituant l'administration centrale et l'administration décentralisée d'État » (Décret 23 novembre 2005. art. 5) ; de « certifier les comptes généraux de la nation comprenant les comptes de l'administration centrale, ceux des collectivités territoriales » (Décret 23 novembre 2005, art. 5). En matière de contentieux administratif, la CSCCA arbitre les litiges opposant « l´État et les collectivités territoriales, l´administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés » (Const. art. 200-1).

Dans ce contexte de complexité et de pluralité institutionnelles, les attributions entre institutions centrales ne sont pas clairement délimitées, et les actions sont peu coordonnées, ce qui entraîne des conflits de compétences préjudiciables aux collectivités territoriales. Cette fragmentation est notamment visible dans le domaine de la gestion de l'eau (voir Encadré 4.7). On note en particulier :

- Les attributions relatives au contrôle financier des collectivités territoriales mériteraient d'être clarifiées. En effet, la Constitution, ainsi que l'article 5 du décret du 23 novembre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement de la CSCCA, lui confient la responsabilité d'« exercer le contrôle administratif et juridictionnel des ressources publiques », alors que le MEF est également chargé d'exercer le contrôle financier sur les collectivités territoriales. Au-delà du chevauchement de responsabilités, la CSCCA manque également de ressources humaines et financières pour la réalisation des audits annuels des communes, augmentant les lacunes sur le plan de la reddition des comptes (Banque mondiale, 2018[2]).
- La fragmentation administrative du système de cadastre foncier est un obstacle à une meilleure planification urbaine. En effet, bien que le bureau de cadastre se situe au sein du ministère des Travaux publics, l'imagerie géo spatiale est installée au MPCE, et le registre des transactions foncières à la DGI du MEF (Banque mondiale, 2018[2]). En plus des conséquences sur

l'aménagement du territoire, le système de cadastre foncier a également des répercussions sur les finances municipales et les capacités de gouvernance locale.

- Le paysage institutionnel est également complexifié par des mécanismes de coordination qui finissent par se substituer aux ministères. Afin d'améliorer la coordination entre les institutions clés dans le domaine de l'aménagement du territoire, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) a été créé en 2009. Cependant, ce mécanisme incluant des ministres sous la présidence du Premier ministre, n'est pas véritablement fonctionnel. De plus le secrétariat technique du CIAT (ST-CIAT) a tendance à se substituer au CIAT, voire aux ministères dotés de compétences en matière d'aménagement du territoire. Cette dynamique est d'autant plus installée que le ST-CIAT bénéficie d'un personnel stable, et d'une capacité de mobiliser des expertises de haut niveau qui lui permettent d'accéder à des ressources importantes des bailleurs de fonds.

Encadré 4.7. Fragmentation du paysage institutionnel de gestion de l'eau : chevauchements, lacunes et duplications

Le paysage institutionnel encadrant la gestion de l'eau en Haïti est symptomatique de ce contexte de complexité et fragmentation. Malgré la loi-cadre de 2009, à l'heure actuelle, pas moins de sept ministères sont impliqués dans la gestion de l'eau. Ces acteurs et leurs responsabilités sont présentés ci-dessous.

Institution	Responsabilités
Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR)	Responsable des infrastructures d'irrigation, des systèmes d'alerte d'inondation ou de sècheresse, de la météorologie et de la gestion des données agro-climatiques.
Ministère de l'Environnement (MDE)	Coordonne, appuie, supervise et règlemente les contrôles de qualité de l'eau et administre des programmes de formation.
Ministère des Travaux publics, Transports et communications (MTPTC)	En charge du système hydroélectrique de Péligre et a regard sur l'eau à travers la DINEPA.
Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE)	Responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de planification nationale qui incluent l'eau.
Ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP)	Administre la qualité de l'eau, veille aux maladies transmises par ce biais et est responsable de l'assainissement primaire.
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT)	Guide les mairies responsables des services d'assainissement et de voirie.
Ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI)	Dans le but de protéger les consommateurs, réglemente la qualité et l'emballage des eaux traitées en vente sur le marché.
Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT)	Sous la direction de la Primature, vise à harmoniser et coordonner les actions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et des bassins (MARNDR, MTPTC, MDE, MICT, MPCE et MEF).
Direction nationale d'eau potable et d'assainissement (DINEPA)	Sous la tutelle du MTPTC, chargé de mettre en œuvre la loi-cadre de 2009 sur l'approvisionnement en eau, de coordonner l'aide des bailleurs, de réglementer les fournisseurs de services d'eau et de faciliter la décentralisation de la gestion de l'approvisionnement en eau. Présidence du Comité national de l'assainissement.
Offices régionaux d'eau potable et d'assainissement (OREPA)	Structures déconcentrées de la DINEPA.
Service national des ressources en eau (SNRE)	Sous la tutelle du Ministère de l'Environnement
Comités d'approvisionnement en eau potable (CAEP).	Gèrent les systèmes d'approvisionnement en eau potable dans le milieu rural et certains quartiers urbains.

Comme dans la majorité des pays, le secteur de l'eau en Haïti est géré par de nombreuses lois, décrets, politiques, et institutions. Malheureusement, la faiblesse du cadre légal fait naître certaines confusions quant aux attributions des institutions, et n'alloue pas systématiquement les moyens humains et

financiers proportionnels aux attributions des acteurs. Par conséquent, le rôle joué par les divers acteurs dans le secteur de l'eau demeure peu clair. Le résultat de la fragmentation au niveau national est une déconnexion entre les mandats statutaires et les capacités institutionnelles réelles. Il en résulte des tensions interministérielles et une propension à mener des politiques qui ne sont pas stratégiquement placées dans un cadre de gestion coordonné :

- Chevauchements entre le MDE et le MARNDR : le Décret de 2006 portant sur la gestion de l'environnement attribue au MDE des compétences claires en matière de gestion des ressources d'eau. Cependant, le décret n'établit pas quelle institution est l'interlocuteur principal des collectivités dans ce secteur, et n'alloue pas les moyens de financement permettant au MDE d'accomplir sa mission. Le MARNDR quant à lui conserve des compétences sur les systèmes d'irrigation du fait de son mandat en matière d'agriculture, et mène sa propre politique sur la gestion des bassins versants. Par ailleurs, en raison du rôle historique du MARNDR sur la gestion des ressources, et de ses capacités techniques et financières, ce ministère exerce toujours une certaine compétence dans le secteur.
- Chevauchements entre le Secrétariat technique du CIAT et les ministères sectoriels : les sites du CIAT, du MARNDR et du MDE décrivent des responsabilités similaires en matière de gestion des ressources naturelles et des bassins versants.
- La gestion de la qualité de l'eau : le MSPP, la DINEPA et le MCI soutenus par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ont travaillé à l'élaboration d'un projet d'arrêté établissant les règlements sur la qualité de l'eau potable. Cependant, d'autres institutions actives dans ce secteur n'ont pas été consultées, menant à des incohérences. Par exemple, le texte attribue les responsabilités de la protection des bassins aux utilisateurs publics et privés de l'eau sans tenir compte de l'autorité du MDE ou de la DINEPA. De même, dans la loi proposée, la zone entourant les sources d'eau serait déclarée domaine public, établissant un périmètre de protection réservé, sans tenir compte du MPCE, du MTPTC ou du mandat des autorités locales en matière d'aménagement du territoire.

Source : Widmer, J. et al. (2018[29]), *Vision pour l'eau en Haïti*, https ://epi.ufl.edu/media/epiufledu/haiti/Haiti-Water-Summit_French.pdf ; Stoa, R. (2014[15])« Subsidiarity in Principle : Decentralization of Water Resources Management », Utrecht Law Review ; Martinez, A. (2019[16]) « Protecting Sources of Urban Water Supply in Haiti : An Institutional Analysis », Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development, vol. 9/2, pp. 237-246.

Une meilleure intégration des mécanismes de coordination entre les pouvoirs central et local dans le processus décisionnel

Les mécanismes de coordination verticale en Haïti sont majoritairement de nature consultative et *ad hoc*. Le cadre de la concertation territoriale se structure autour des collectivités territoriales avec l'appui des services techniquement et territorialement déconcentrés et des délégations et des vices-délégations. Il existe, en principe, un Conseil Technique Départemental, des tables de concertation départementales, des tables communales de concertation et des tables sectorielles et thématiques nationales :

- Le **Conseil Technique Départemental** (CTD) (décret 17 mai 1990, art. 34) est composé du Délégué départemental qui préside le Conseil, des Vice-Délégués d'arrondissement, du Secrétaire Général de la Délégation et des Directeurs de tous les services ministériels déconcentrés. C'est là que se joue l'action territoriale de l'État, son opérationnalisation est donc primordiale.
- **Les tables communales de concertation** incluent les agents des structures déconcentrées de l'État, les cadres de l'administration communale, les cadres des ONG et de la société civile organisée. Elles ne sont toutefois pas opérationnelles, et pourraient, si elles l'étaient contribuer à

la construction de l'espace social communal. À ce titre, le MPCE est en train de planifier une expérience pilote pour la mise en place de ces tables.

- Les **tables sectorielles départementales** dans le cadre de la planification du développement et de l'animation territoriale (voir Tableau 4.6). Cette approche de la concertation a été généralisée depuis 2006. Cependant, l'instabilité politique, le clientélisme, l'absence de compétences de certains agents rendent difficile le bon fonctionnement des tables de concertation.

Tableau 4.6. Tables sectorielles départementales

	Agriculture	Santé	GRD	Éducation	TPTC	Genre
Nord	5	3	2	-	-	1
Sud-est	4	3	4	1	2	
Sud	2	1	2	-	-	-
Artibonite	-	-	-	-	-	1
Nippes	-	1	-	-	-	-
Grande-Anse	1	-	-	-	-	-
Autres départements	3	1	-	-	-	-

Source : (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[30]).

- Les **tables sectorielles et thématiques nationales** constituent un cadre formel de concertation entre les entités étatiques, les ministères sectoriels concerné, le secteur privé, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2013[31]). Les tables sectorielles ont eu de grandes difficultés à se réunir au cours des trois dernières années, notamment en raison de l'insécurité accrue, qui a contraint certains partenaires techniques et financiers à fermer leurs agences, et de la pandémie du COVID-19 (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[30]).

En plus de ces mécanismes, il existe également au sein de chaque ministère à vocation territoriale, une unité de coordination des directions départementales, assurant la liaison entre les services centraux du ministère et les directions départementales (Décret de 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, art 66). En outre, l'Office de management et des ressources humaines (OMRH), organe de coordination stratégique placé auprès du Premier ministre, est chargé de piloter la réforme de l'État. Dans le cadre de la promotion de la déconcentration, en référence à l'arrêté portant son organisation et fonctionnement, l'OMRH est chargé de :

- Identifier et élaborer les stratégies de mise en œuvre et les plans d'action visant la déconcentration administrative ;
- Proposer et promouvoir la mise en œuvre de mesures administratives, réglementaires ou législatives concourant au renforcement de la déconcentration au niveau de tous les échelons administratifs territoriaux ;
- Élaborer et proposer toutes mesures administratives, réglementaires ou législatives visant le renforcement des délégations et vice-délégations, et
- Réaliser annuellement une évaluation du degré de déconcentration de l'administration centrale de l'État.

Les mécanismes de coordination verticale ne sont donc pas formalisés par les textes légaux et réglementaires, dans le cas des tables de concertation. Le rôle de celles-ci est défini au sens large, mais leur fonctionnement est déterminé au cas par cas en fonction de modalités et ressources fournies par chaque table (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2013[31]). En particulier, la place de ces mécanismes dans le processus décisionnel n'est pas clair. Les modalités de fonctionnement n'étant pas définies, les tables de concertations ne sont pas tenues de se réunir à fréquence régulière, ou de

diffuser le contenu de leurs discussions auprès du public. L'articulation entre les tables communales, départementales et nationales ne semblent pas non plus être formalisée. Le gouvernement pourrait donc explorer un certain nombre de pistes pour améliorer l'efficacité de ces mécanismes de concertation, afin de les ancrer de façon plus durable dans le processus décisionnel.

Outre les mécanismes de concertation déjà mis en place, d'autres dispositifs peuvent également être déployés pour renforcer la coordination entre les niveaux central et local. Les pays membres de l'OCDE utilisent également d'autres outils : les accords de partenariats, les contrats formels, les directives nationales et régionales, le suivi des prestations de services à l'aide d'indicateurs (OCDE, 2019[4]). Un aperçu de la manière dont ces mécanismes sont utilisés dans les pays membres de l'OCDE est donné dans l'Encadré 4.8.

Encadré 4.8. Bonnes pratiques de coordination entre niveaux de gouvernement au sein de l'OCDE

La création d'une culture de coopération et de communication transparente est essentielle pour institutionnaliser une gouvernance à multi-niveaux pérenne et efficace. La mise en place de mécanismes de coordination adéquats entre les différents niveaux de gouvernement peut prendre des formes variées, par exemple au moyen d'outils comme les plateformes de dialogue, les conseils fiscaux, les commissions permanentes, les conseils de consultation intergouvernementaux et les arrangements contractuels. Voici quelques cas concrets de pays unitaires qui ont développé des bonnes pratiques concernant la gouvernance multi-niveaux :

- En France, les stratégies territoriales sont formalisées par des accords contractuels entre les différents niveaux de gouvernement, par le biais de contrats de plan État-région qui prévoient la codécision et le cofinancement des interventions.
- En Italie, il existe trois conférences distinctes, État-régions, État et collectivités locales, et États-régions-collectivités locales, qui servent de forums intergouvernementaux.
- Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède organisent régulièrement des réunions entre les gouvernements centraux et locaux. Les collectivités locales (par le biais de leurs associations) participent aux discussions des questions de politiques publiques et de leur mise en œuvre. La Finlande offre des incitations financières pour la coopération inter-municipale en matière de prestation de services.
- En 2015, le Portugal a créé le Conseil de dialogue territorial présidé par le Premier ministre, où sont représentées des autorités centrales et locales des gouvernements, afin de faciliter la poursuite du dialogue sur les politiques importantes. Au-delà des forums consultatifs permanents, les comités et commissions *ad hoc* servent également à faciliter le dialogue intergouvernemental et de la société civile sur certaines questions épineuses.
- En Nouvelle-Zélande, la Commission du gouvernement local est un organisme indépendant et permanent d'enquête sur la réforme locale créé par la loi gouvernementale de 2002 ; elle vise spécifiquement à établir une relation au-delà des lignes partisanes, dans le contexte des besoins de gouvernance multi-niveaux.

Source : OCDE (2019), Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris.

La plupart des responsabilités étant partagées entre niveaux de gouvernement, il est crucial de mettre en place des mécanismes de gouvernance pour gérer ces responsabilités communes. Créer une culture de coopération et de communication régulière est essentiel pour une gouvernance multi-niveaux efficace et le succès des réformes sur le long terme. La mise en place, ou la réforme, de ces mécanismes comporte néanmoins certains risques :

- la multiplication de mécanismes de coordination sans rôle clair dans le processus décisionnel (OCDE, 2019[4]) ;
- La création de forums de concertation ou de coopération pouvant se substituer aux structures administratives formelles traditionnelles, et
- dans un contexte politique extrêmement polarisé, un système ouvert et transparent de coordination intergouvernementale impliquant une large participation est susceptible de coûter cher, d'être chronophage et de déboucher sur des impasses (OCDE, 2019[4]).

Des expériences de coordination horizontale entre collectivités territoriales fructueuses mais qui doivent être généralisées

La coordination horizontale au niveau local peut prendre diverses formes, en fonction des caractéristiques des collectivités, des objectifs politiques et des investissements visés. Ces mécanismes de coordination au niveau local peuvent aller d'une dynamique d'intégration, comme les fusions municipales ou régionales, à des dispositifs plus flexibles comme l'établissement d'autorités communes, l'intercommunalité, des stratégies d'investissement coordonnées, une coopération dans les zones urbaines, des partenariats entre zones rurales et urbaines, une coopération transfrontalière et des plateformes de dialogue et de coopération entre juridictions (OCDE, 2019[4]). Il est essentiel d'encourager la coordination horizontale infranationale pour fournir efficacement des services publics et des investissements, accroître l'efficacité et l'efficience grâce aux économies d'échelle, et renforcer les synergies entre les politiques de collectivités voisines (ou liées d'une autre manière).

Renforcer et accroître les dispositifs de coopération et de coordination au niveau local serait particulièrement bienvenu en Haïti. En effet, dans un contexte où le découpage territorial est contesté et mène à des conflits de compétences entre collectivités, des dispositifs de coopération pourraient permettre la fourniture d'infrastructures physiques dont les bénéfices dépassent souvent les limites des départements ou des communes individuelles, ainsi que des investissements dans les ressources humaines où les limites administratives et fonctionnelles peuvent ne pas coïncider. Par ailleurs, la coopération intercommunale pourrait permettre aux municipalités à faibles revenus de profiter d'économies d'échelle en termes d'équipements (par exemple, l'eau, les déchets, l'énergie), d'infrastructures de transport et de télécommunications. Les services peuvent également être partagés : les fonctions de support et administratives, les services environnementaux et l'entretien des parcs, les marchés publics conjoints, les services de première ligne notamment à la clientèle, etc. En ce sens, le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 présente dans l'Axe 6 pilier 2 la promotion des pratiques d'intercommunalité comme un des objectifs prioritaires en matière de décentralisation (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[18]).

Les dispositifs de coordination entre collectivités territoriales les plus répandus en Haïti prennent la forme d'associations d'élus et de représentants locaux. Au cours des dernières décennies, les collectivités territoriales communales et les sections communales ont mis en place des associations comme la Fédération nationale des maires d'Haïti (FENAMH), la Fédération nationale des CASEC (FENACA), la Fédération nationale des ASEC (FENASEC) et la Fédération nationale des femmes maires d'Haïti (FENAFEMH). Il existe également une association réunissant des territoires spécifiques, l'Association nationale des maires frontaliers (ANMF). La FENAMH a pu s'imposer comme interlocutrice des collectivités territoriales auprès du gouvernement et est également reconnue comme l'interlocutrice privilégiée des partenaires techniques et financiers. La multiplication de ces associations rend difficile la

coordination avec les acteurs élus et crée parfois de la confusion lorsqu'il faut choisir un interlocuteur. Ce risque pourrait être décuplé avec la mise en place de toutes les instances décentralisées, le Conseil interdépartemental notamment, qui pourraient empiéter sur les actions des fédérations ou les dupliquer. Le gouvernement pourrait néanmoins songer à formaliser les mécanismes existants. Au Canada, les conférences annuelles des Premiers ministres des provinces et territoires servaient ainsi initialement de lieu de concertation informel pour la coordination horizontale, avant d'être formalisées en 2003 (OCDE, 2019[4]).

Certaines expériences d'intercommunalité en Haïti ont été fructueuses, mais elles ont été rares et ont pâti de financements limités. L'expérience la plus aboutie a été le fruit d'un projet financé par la coopération canadienne : l'intercommunalité de l'axe des Palmes (voir Encadré 4.9). D'autres expériences de ce genre comme Camp-Perrin/Maniche ou Cône de la Presqu'Ile du Sud n'ont malheureusement pas duré faute de ressources financières et techniques en support.

Le cadre légal pour l'intercommunalité en Haïti reste à définir. La notion d'intercommunalité y est née de la recherche d'économies d'échelle dans la gestion des déchets, le décret du 3 mars 1981 précisant que la gestion des déchets des ménages pouvait être assurée par les communes ou les groupements constitués entre elles. L'intercommunalité est également prévue dans les décrets de 2006, mais ne dispose pas d'une règlementation spécifique. Malgré l'absence de cadre légale s plusieurs études ont déjà été réalisées par le gouvernement, ainsi que des ateliers pratiques au niveau local sur l'intercommunalité et l'inter-territorialité. Ces documents n'ont néanmoins pas été partagés avec l'OCDE.

Encadré 4.9. Intercommunalité des Palmes en Haïti

Rapidement après le séisme qui secoua Haïti le 12 janvier 2010, des élus locaux des communes de Petit-Goâve, Grand-Goâve, Léogâne et Gressier se sont rassemblés pour créer la première expérience intercommunale du pays : la Communauté des municipalités de la région de Palmes (CMRP), rassemblant environ 450 000 habitants. La création et le développement de cette intercommunalité avait pour but de relever les défis de la reconstruction et du développement économique du territoire afin de formaliser un projet de développement territorial pérenne. En effet, en se présentant comme une organe de décision unie, la CMRP avait pour objectif de devenir le partenaire principal des bailleurs de fonds et organismes internationaux souhaitant agir dans la région. En utilisant le principe de l'intercommunalité, le projet de la CMRP est conçu comme permanent, aussi bien en matière de prise de décisions que de mise en place des projets de développement.

Pour promouvoir une forme de gestion durable et innovante, la CMRP s'est organisée en créant une direction administrative et technique de l'intercommunalité des Palmes (DATIP), afin de mutualiser les moyens, ressources et compétences des différentes communes. Cette structure de gouvernance a permis une participation démocratique à travers plusieurs étapes de prise de décisions. D'abord avec le Conseil intercommunal agissant comme une instance délibérative, puis avec le Comité exécutif agissant comme une instance pré-décisionnelle, et enfin avec le Conseil consultatif, une instance de démocratie participative. Cette politique fédératrice a fait primer la reconnaissance des besoins communs, évitant ainsi une compétition pour l'obtention de ressources entre plusieurs communes.

Cette collaboration fructueuse a permis à la CMRP de rapidement planifier et réaliser des projets de génie civil en matière de gestion des déchets, d'aménagement du territoire ou de gestion de l'eau. La CMRP a réussi à constituer un noyau de travail fonctionnel, basé sur un soutien technique utilisant les ressources financières proposées par les organismes nationaux et internationaux. Ainsi, la DATIP gère la préparation, la planification et encadre les projets, alors que la mise en œuvre est principalement assurée par le personnel des communes. La DATIP se charge également de trouver des ententes de

financement et si besoin, de chercher des ressources supplémentaires auprès des bailleurs de fonds souhaitant réaliser des projets dans la région.

Bien qu'étant un succès, la CMRP doit encore relever des défis :

- la recherche de fonds, car l'initiative reste dépendante du soutien international ou des fonds octroyés par le gouvernement ;
- le renforcement de ses liens avec les institutions gouvernementales, afin de faire avancer la législation sur la décentralisation, et
- le développement des capacités des communes de la région qui seront mieux à même de participer aux projets de développement et de préserver l'efficacité du CMRP.

Source : Fédération canadienne des municipalités, Étude de cas : gouverner et développer en intercommunalité : l'expérience de la Communauté des municipalités de la région des Palmes (CMRP) à Haïti, mai 2014.

Une coordination accrue au niveau local comporte néanmoins certains risques (OCDE, 2019[4]), en particulier dans le contexte haïtien. En effet, encourager l'intercommunalité, la coopération au niveau des collectivités ou les fusions municipales, avec des transferts de fonds ou d'autres incitations financières à la clé, peut être très onéreux pour l'État central, voire impossible. Cela peut conduire à la création de structures inefficaces en l'absence d'un soutien technique adéquat. Par ailleurs, la coopération au niveau des collectivités peut provoquer un déficit démocratique si les décisionnaires de ces instances sont nommés par les organisations membres au lieu d'être élus par les citoyens. En effet, la multiplication des structures peut générer une structure de gouvernance peu claire pour les citoyens, et des problèmes de redevabilité. Enfin, la complexification administrative de la gouvernance au niveau local peut conduire à des problèmes d'organisation et des silos administratifs difficiles à gérer, en particulier en l'absence d'une fonction publique territoriale.

Le niveau central du gouvernement a néanmoins un rôle clé à jouer pour promouvoir et pérenniser les dispositifs de coopération et coordination entre collectivités territoriales. En particulier, les institutions centrales peuvent veiller à ce que les services soient fournis à une échelle adéquate ou en traduisant les décisions stratégiques nationales en politiques concrètes et effectives au niveau territorial.

Renforcer la gouvernance multi-niveaux par les instruments de planification

Les stratégies de développement local peuvent être un outil utile pour la coordination verticale et la gouvernance à plusieurs niveaux. À cet égard, l'un des principaux défis de la gouvernance multi-niveaux que le gouvernement d'Haïti a lui-même mis en évidence est sa relative incapacité à traduire les décisions stratégiques nationales en politiques concrètes à l'échelle territoriale. Deux outils de planification stratégique nationale ont une portée locale en Haïti : le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) et le Programme de modernisation de l'État 2018-2023, successeur des Programmes cadre de réforme de l'État (PCRE) I et II.

Deux des quatre chantiers du PSDH touchent particulièrement aux collectivités territoriales et à leur administration : le chantier de la refondation territoriale et celui de la refondation institutionnelle.

- Le volet de la refondation territoriale vise à améliorer l'utilisation rationnelle des sols en zones rurales et urbaines, à mettre en place des infrastructures et des équipements indispensables au développement économique national, régional et local, tout en garantissant un développement durable. Deux des sept programmes qui constituent ce chantier ont bénéficié de décaissements au cours de l'exercice 2019-2020 : « l'aménagement et le développement des territoires » et « la mise en place du réseau de transport national ». Cependant, l'enveloppe budgétaire de ces deux

programmes totalise plus de douze milliards de gourdes, démontrant le degré de volonté politique dans ces domaines (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2020[30]). Le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) est également en cours de finalisation suite à une série d'ateliers de concertation et de consultation réalisés à travers les dix départements géographiques du pays (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2013[31]). Le SNAT a pour objectif de combler le retard du pays en matière de prise en compte effective de la décentralisation et des acteurs territoriaux, dans le processus d'aménagement du territoire et de développement.

- Le volet de la refondation institutionnelle prévoit la révision du cadre légal, le renforcement des administrations du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire et des institutions indépendantes, la modernisation de l'administration publique, et notamment celle de l'administration de la justice et de la sécurité, l'augmentation du nombre d'effectifs déconcentrés de la fonction publique, le renforcement des collectivités territoriales et le renforcement de la société civile. La décentralisation n'a bénéficié que de 1% des décaissements dans ce chantier de 2017 à 2019, et 0% de 2019 à 2020 (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2013[31]).

Le Programme de modernisation de l'État 2018-2023 piloté par l'Office de management et des ressources humaines (OMRH) fait suite aux deux autres programmes de réforme de l'État élaborés par l'OMRH : le PCRE I (2007-2012) et le PCRE 2 (2012-2017). Ces trois stratégies comportent des axes ou des objectifs concernant la place et le rôle des collectivités territoriales dans l'État :

- PCRE I (2007-2012) : l'institutionnalisation des collectivités territoriales et le renforcement de leurs capacités, en se focalisant notamment sur l'organisation administrative et le cadre de planification communale.
- PCRE II (2012-2017) : réorganiser et restructurer les services déconcentrés de l'État en vue d'assurer une meilleure gestion de proximité et de fournir des services de qualité à la population ; répartir, par la décentralisation, les compétences et les responsabilités entre le centre et la périphérie.
- Programme de modernisation de l'État 2018-2023 : pilier 2 sur le renforcement de la coordination de l'action gouvernementale et gouvernance territoriale ; pilier 3 axe 7 sur la mobilisation des ressources et gouvernance des finances locales.

Malgré la place importante dédiée aux collectivités dans les documents stratégiques de réforme de l'État, les actions peinent à se concrétiser, faute de volonté politique et de ressources financières et humaines engagées. Les objectifs des PCRE I et II en particulier apparaissent potentiellement trop ambitieux compte tenu des capacités institutionnelles du pays. Le PME-2023 est caractérisé par un processus de formulation mobilisant les parties prenantes et l'expertise nationale, laquelle dispose de plus d'outils pour mener à bien ces réformes, mais dont les actions ne sont pas liées au budget de façon formelle.

Afin de concrétiser les objectifs du gouvernement en matière de décentralisation et déconcentration, la mise en place d'un système de suivi des performances pour les politiques de décentralisation et de développement territorial pourrait être bénéfique (OCDE, 2019[4]). Ces systèmes doivent rester simples, avec un nombre raisonnable d'exigences ou d'indicateurs pour mesurer la performance de la décentralisation de manière efficace, afin d'offrir des résultats clairs aux citoyens en matière d'emplois, éducation, santé, compétitivité, etc. À l'heure actuelle, le rapport de suivi du PSDH produit par le MPCE ne fait que suivre les décaissements par programme pour la refondation territoriale, et recense les réalisations qui sont arrivées à terme ou sont en cours d'exécution. Le PME-2023 quant à lui inclut un cadre de suivi comprenant les résultats attendus, les actions à entreprendre et des indicateurs de rendement. Cependant, comme cela est mentionné dans le chapitre 2, les « résultats intermédiaires » ne sont pas associés à des indicateurs de résultat (*outcome*) (voir le chapitre 2 pour plus d'informations sur le suivi et l'évaluation du PME-2023).

Enfin, il existe en Haïti les plans communaux de développement (PCD) qui doivent en principe être en cohérence avec les autres documents stratégiques de planification nationale et sectorielle. Pour leur élaboration, le MPCE a préparé et diffusé un cadre méthodologique type du plan communal de développement (2012). La préparation des PCD n'est pas obligatoire et n'est pas une condition pour l'accès aux transferts du pouvoir central. Leur utilité dans l'articulation entre stratégies nationales et locales est limitée par deux aspects principaux. Tout d'abord, bien que le cadre méthodologique préparé par le MPCE souligne l'importance d'aligner le PCD sur les stratégies nationales, notamment le PSDH, il n'existe pas de mécanismes pour assurer la concordance, soit par des indicateurs, des domaines précis ou autre. Cependant toute stratégie doit obtenir l'aval du MPCE ce qui constitue une mesure de contrôle. Deuxièmement, le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) n'est pas impliqué dans la préparation ou la validation des PCD ; ceux-ci ne sont donc pas liés à des considérations de budgétisation. Ce point est d'autant plus important que, comme il a été mentionné plus haut, la vaste majorité des municipalités ne sont pas autonomes financièrement et dépendent de transferts et subventions.

Par ailleurs, les interventions des Sénateurs et Députés membres du Parlement haïtien dans les programmes et projets en lieu et place des administrations communales mandatées à cet effet peuvent également faire obstacle à l'alignement des projets et plans communaux aux priorités nationales. Lors des entretiens menés dans le cadre de ce projet, certaines parties prenantes ont en effet souligné qu'il arrivait parfois qu'en cours d'exercice budgétaire, indépendamment des priorités arrêtées par le gouvernement et les communes, les députés et sénateurs proposent leurs propres projets, contrevenant les objectifs retenus et résultats escomptés au niveau de la programmation régulière pour le développement. En ce sens, procéder à une validation écrite de la programmation budgétaire des projets et programmes, préalablement, par les partis politiques les plus représentatifs avant leur présentation pour vote au Parlement pourrait remédier à cet écueil.

Conclusion et recommandations

Ce chapitre passe en revue la situation politique, administrative et financière actuelle des gouvernements locaux haïtien et des principaux mécanismes de gouvernance multi-niveaux qui ont été créés jusqu'à ce jour en Haïti. En effet, pour pallier les fortes disparités socio-économiques, le gouvernement a promulgué dans sa Constitution de 1987 des principes de décentralisation, qui sont notamment basés sur trois niveaux distincts de collectivités territoriales (départements, communes et sections communales), ayant pour objectif de structurer des nouveaux rapports administratifs, économiques, sociaux et politiques. Néanmoins, la nature inadéquate du cadre législatif concernant les collectivités territoriales, les difficultés à le rendre opérationnel, l'absence de consensus et de définition claire de leurs rôles, ainsi que le manque de capacité des collectivités territoriales qui en découle empêchent la bonne mise en œuvre des objectifs de décentralisation et de déconcentration.

Pour promouvoir une décentralisation efficace et une déconcentration effective, intégrées à une bonne gouvernance publique, il est essentiel de créer un cadre stratégique robuste et opérationnel de gouvernance, qui s'appuie sur les instruments de planification, et soit basé sur des mécanismes de coordination verticale ainsi qu'un système efficace de suivi et d'évaluation des performances. À cet égard, l'un des principaux défis de la gouvernance multi-niveaux que le gouvernement d'Haïti a lui-même mis en évidence est sa relative incapacité à traduire les décisions stratégiques nationales en politiques concrètes à l'échelle territoriale. En effet, un ensemble d'institutions au niveau central interviennent directement et indirectement dans la gestion des collectivités territoriales en Haïti. Le paysage institutionnel dans ce domaine est fragmenté, marqué par les forces centrifuges qui caractérisent le cadre juridique encadrant les collectivités

Afin de rendre la déconcentration effective, il convient également de renforcer les structures de coordination territoriale et d'appliquer la politique nationale de déconcentration (PND). La PND ayant pour

vocation d'infléchir progressivement les habitudes de travail centralisées, d'impliquer davantage les acteurs déconcentrés dans la prise de décision, de rapprocher l'administration des administrés, garantirait une meilleure distribution des services publics sur tout le territoire national et par là un développement équilibré du pays.

Ce chapitre s'est efforcé d'offrir des pistes de réflexion permettant d'expliquer les niveaux d'inégalités régionales élevés et persistants en Haïti, et d'identifier les limitations importantes de la capacité administrative et fiscale des collectivités territoriales d'assurer leurs missions. Les chevauchements et le manque d'opérationnalité du cadre légal, la faiblesse des moyens de coordination entre paliers de gouvernement, et la discordance entre les moyens des collectivités et leurs mandats légaux, sont autant de facteurs contribuant à cet état de fait.

Recommandations

L'analyse du cadre de gouvernance multi-niveaux en Haïti présentée dans ce chapitre conduit l'OCDE à faire au gouvernement haïtien les recommandations suivantes :

1. **Clarifier le cadre juridique actuel encadrant la décentralisation et la déconcentration au moyen des initiatives suivantes :**
   - Effectuer un examen approfondi du cadre légal et réglementaire de toutes les lois et réglementations et décrets adoptés pour mettre en œuvre la décentralisation et la déconcentration, afin d'éliminer les chevauchements, les doubles emplois et les dysfonctionnements, ce de manière à parvenir à une plus grande clarté et à une transparence accrue en matière de décentralisation et de déconcentration.
   - Établir et institutionnaliser l'utilisation d'examens fonctionnels pour cartographier les responsabilités, programmes et mandats des institutions centrales en matière de décentralisation et déconcentration. Ces examens peuvent être organisés sous l'égide d'une structure au sein de la Primature, par exemple l'OMRH.
     - Ces examens auraient deux volets d'actions principaux : réviser les attributions et actions des ministères et institutions gouvernementales centrales opérant dans le domaine de la décentralisation et la déconcentration, pour promouvoir des synergies et éviter les doubles emplois.
     - Les examens fonctionnels ont donc pour objectifs finaux d'accroître l'efficacité et d'optimiser la productivité d'un corps gouvernemental en créant, en éliminant ou en fusionnant des fonctions et unités ou des programmes au sein des institutions qui composent le secteur public. Cela permet d'éliminer les chevauchements de fonctions et duplications de programmes, et de clarifier les mandats en proposant des organigrammes précis de responsabilités.
     - Ces examens peuvent se dérouler de manière régulière (annuellement ou tous les deux ans), ou de manière plus sporadique, de manière à établir un roulement d'évaluation des différentes institutions. Ces examens peuvent faire partie des examens fonctionnels plus complets recommandés au chapitre 2 du présent rapport.
   - Clarifier les attributions des différents niveaux du gouvernement (national, départemental, communal, section communale) afin d'aider aux bons établissement et fonctionnement de la

décentralisation. Un gouvernement peut s'appuyer sur certains critères essentiels pour veiller à la clarification des attributions des différents niveaux de gouvernement (OCDE, 2019[4]) :

- Une délimitation claire des pouvoirs assignés aux différents niveaux de gouvernement attribués par la Constitution, la législation nationale, des décrets, des arrêtés ou des accords ;
- Une répartition claire des pouvoirs dans le cadre de fonctions partagées, par exemple : qui définit la politique ? Qui décide les normes ? Qui est responsable du contrôle de la performance? Qui l'est du financement ? Qui l'est de la prestation de service ? Qui l'est du suivi et de l'évaluation du service ? Comment les citoyens peuvent-ils donner leur avis sur les services ? etc. ;
- La mise en place de mécanismes institutionnels dans le cadre des fonctions et sous-fonctions partagées, tels que des mécanismes de consultations, de partage des charges et de résolution des conflits ;
- La décentralisation des sous-fonctions au sein de chaque fonction ;
- L'habilitation des gouvernements infranationaux à poursuivre des approches intégrées du développement économique local ;
- Une séparation entre la prise de décision pour les dépenses de capital et de fonctionnement, et
- Le pouvoir d'engager, de licencier et de fixer les termes de référence et la gestion ou supervision quotidienne de ses propres employés.

- Permettre une meilleure gouvernance multi-niveaux par le renforcement des mécanismes de coordination horizontale aux niveaux local et national, intégrés au processus décisionnel du gouvernement national grâce à une coordination accrue entre échelons de gouvernement :
  - Une collaboration et une coordination horizontales revitalisées au sein du gouvernement national sur les questions de décentralisation et déconcentration, sont essentielles à une coordination verticale fonctionnelle. Cette fonction de coordination peut être assumée par un Comité interministériel permanent, disposant d'un mandat formel et d'un secrétariat.
  - Clarifier le rôle des tables de concertation communales, départementales et nationales dans le processus décisionnel, et définir leurs modalités de fonctionnement (fréquence des réunions, diffusion des résolutions, articulation entre différents niveaux).
  - D'autres dispositifs peuvent également être déployés pour renforcer la coordination entre les niveaux central et local : les accords de partenariats, les contrats formels, les directives nationales et régionales, le suivi des prestations de services à l'aide d'indicateurs.

2. **Renforcer les structures de coordination territoriale et appliquer la politique nationale de déconcentration (PND).**
   - Renforcer la dimension opérationnelle du conseil technique départemental, des délégations et vice-délégations afin d'appliquer la PND de manière cohérente et coordonnée avec les instances locales départementales et communales.
   - Déconcentrer les mécanismes et les entités de lutte contre la corruption ;
   - Renforcer l'appareillage de sécurité au niveau des collectivités locales.

3. **Mettre en place un certain nombre d'initiatives visant à clarifier et apporter plus de cohérence au découpage territorial et administratif actuel.** Le gouvernement pourrait mettre en place les actions suivantes :

- Développer et communiquer des critères formels et objectifs concernant le découpage territorial, notamment :
  - Des critères justifiant la création et/ou le découpage d'une commune,
  - L'utilisation de dispositifs de coopération et collaboration tels que l'intercommunalité, l'inter-territorialité et la fusion de communes, afin de renforcer et de pérenniser les initiatives établies par le gouvernement.
- Disséminer les résultats des exercices de délimitation/ bornage du territoire, avec pour objectif principal de s'assurer que ces limites territoriales soient les mêmes pour tous les secteurs des politiques publiques et qu'elles soient utilisées de manière uniforme.
- Identifier et mettre en relief des zones territoriales fonctionnelles sociales et économiques à travers le pays.
  - Identifier les zones fonctionnelles et les prendre en compte dans la politique d'investissement du pays, et
  - Rendre accessible au public les informations sur la fourniture et la couverture des services, les besoins, la qualité et l'efficacité des prestations à travers le territoire.
- Le gouvernement pourrait formaliser les dispositifs de coordination entre collectivités territoriales, notamment les associations d'élus. En particulier :
  - Tirer profit de la pérennité et stabilité des associations d'élus, en les associant davantage aux processus de prise de décisions, notamment en l'absence de certaines instances décentralisées, et
  - Afin d'éviter un risque de confusion dans le choix des interlocuteurs, le gouvernement pourrait entamer une réflexion sur l'évolution du rôle des associations d'élus, dans l'éventualité où des instances décentralisées comme le conseil interdépartemental seraient mises en place.
  - Cette réflexion pourrait inclure des organismes indépendants pour rendre ce dispositifs plus inclusifs et associer d'autres expertises et représentations.

4. **Mettre en cohérence les attributions des collectivités territoriales et leurs ressources humaines et financières :**
   - Au niveau fiscal, le gouvernement central pourrait améliorer, d'une part, la capacité des municipalités de recouvrer les impôts, et, d'autre part, le système actuel de transfert, afin de diminuer les inégalités de services à travers le territoire et de promouvoir la transparence des dépenses des deniers publics et leur impact sur le bien-être des citoyens.
     - Certaines initiatives pourraient permettre aux municipalités d'accroître leur assiette fiscale et de mobiliser davantage de recettes. Ces initiatives pourraient notamment inclure les activités suivantes :
       - Recenser les bâtis dans les communes pour augmenter à court terme les recettes dérivant de la CFPB ;
       - Améliorer la visibilité sur les ressources disponibles, sur le modèle du projet Lokal+ de USAID dans les communes de Saint-Marc et Carrefour, par un système informatique lié à la DGI , et
       - Mettre en place des opérations de communication et de sensibilisation à l'attention des citoyens, afin d'accroître la mobilisation des recettes.

- Réaliser un inventaire des recommandations et conseils dispensés dans ce domaine depuis 2010, afin d'apprécier les réformes déjà effectuées, celles qui ne sont plus d'actualité, et celles pouvant encore être réalisées.
- Définir les taches spécifiques de la DGI et des mairies en matière d'impôt afin de pallier la confusion actuelle qui est préjudiciable à l'autonomie des communes, notamment pour les opérations de recensement des propriétés bâties.
- Renforcer les mécanismes de transparence et de suivi du fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, ainsi que les autres dispositifs de transfert vers les collectivités.
- Asseoir le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales sur la notion de péréquation pour que chaque région puisse bénéficier des ressources humaines et financières nécessaires à la fourniture d'un panier de services répondant à des normes équivalentes sur l'ensemble du territoire.
- Étudier les possibilités d'harmonisation fiscale entre les différents paliers de gouvernement avec les parties prenantes concernées (y compris les collectivités locales), en vue d'établir une politique d'harmonisation des règles et pouvoirs communs pour toutes les collectivités locales.

- Améliorer la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales afin de permettre une décentralisation efficace
  - Institutionnaliser la fonction publique territoriale au même titre que la fonction publique centrale, en alignement avec le décret du 1er février 2006.
  - Instaurer une réelle stratégie de formation des élus et du personnel des collectivités territoriales. Cette initiative peut être menée sous le leadership de l'OMRH

5. **Mettre en place et renforcer les instruments de planification stratégique pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gouvernance multi-niveaux en Haïti.**
   - Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communaux et assurer leur concordance avec les stratégies nationales :
     - Définir des systèmes de suivis formalisé (e.g : plans ou tableaux de suivi) ou des mécanismes de coordination pour assurer la concordance entre les PDC et les stratégies nationales, notamment par des indicateurs, des objectifs intermédiaires, et des critères précis;
     - Impliquer le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) dans la préparation ou la validation des PDC, afin que ceux-ci soient liés à des considérations de budgétisation ;
     - Le gouvernement national, appuyé par les PTF, pourrait également accompagner plus étroitement les municipalités dans le développement des compétences nécessaires à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des performances des projets prévus par les PDC, et
     - Certaines communes n'ayant pas les moyens techniques ou financiers pour développer un PDC, une approche de décentralisation asymétrique (le fait que des administrations infranationales de même échelon possèdent des compétences politiques, administratives ou budgétaires différente) pourrait être employée.
     - Inclure, au même titre que le MICT, le MPCE dans la négociation et la mise en œuvre des accords de coopération décentralisée qui doivent s'aligner avec le PSDH et les différents plans communaux

- Établir un système de suivi du rendement pour les politiques de décentralisation et de développement territorial pour accroître les performances et la clarté des résultats pour les citoyens (voir chapitre 3).
  - Ces systèmes doivent rester simples, avec un nombre raisonnable d'exigences ou indicateurs mesurant la performance de la décentralisation de manière efficace, afin d'offrir des résultats clairs aux citoyens en matière d'emplois, éducation, santé, compétitivité, etc.
  - Développer des indicateurs qualitatifs et quantitatifs non-financiers, en lien avec les objectifs non-financiers du PSDH.
  - Développer un cadre suivi du PME-2023 des résultats intermédiaires liés à des indicateurs de résultats

Références

Alexandre, D. (2021), *Rapport non-publié de contexte interne*. [34]

Banque interaméricaine de développement (2020), *Estimation et prévision de la pauvreté et des inégalités de revenus en Haïti en utilisant l'imagerie satellite et les données du téléphone mobile*, https://publications.iadb.org/publications/french/document/Estimation-et-prevision-de-la-pauvrete-et-des-inegalites-de-revenus-en-Haiti-en-utilisant-limagerie-satellite-et-les-donnees-du-telephone-mobile.pdf. [3]

Banque mondiale (2018), *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, http://documents1.worldbank.org/curated/en/791721516635425309/pdf/Haitian-cities-actions-for-today-with-an-eye-on-tomorrow.pdf. [2]

Bergvall, D. et al. (2006), « Intergovernmental transfers and decentralised public spending », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5. [25]

Blöchliger, H. (2014), *Fiscal Equalisation. A Cross-Country Perspective*. [35]

Blöchliger, H. et C. Charbit (2008), « Fiscal equalisation », *OECD Journal: Economic Studies*, https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2008-art8-en. [23]

Brancati, D. et J. Snyder (2011), « Rushing to the polls: the causes of premature postconflict elections », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55/3, pp. 469-492. [21]

Cadet, C. (2001), *Haïti face aux défis de la décentralisation*, Commission Nationale à la Réforme Administrative. [13]

Cadet, C. (2001), *Haïti face aux défis de la décentralisation*, Commission Nationale À la Réforme Administrative. [17]

Cantave, T. (2021), *Rapport non-publié de contexte interne*. [33]

CNRA (2002), *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales*, https://docplayer.fr/15003685-Problematique-de-la-decentralisation-et-realite-des-collectivites-territoriales.html. [22]

CoG survey (2021), *CoG survey undertaken in preparation of the CoG meeting, 11th of March 2021*. [32]

Collectivités locales (2018), *Dotation globale de fonctionnement*, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf. [26]

Dorner, V. (1998), *La décentralisation en haïti*, https://doi.org/10.4000/apad.565 (consulté le 20 Février 2021). [10]

Fleur-Aime, T. et W. Thomas (2016), *La question de la décentralisation en Haïti : Contexte historique et perspectives*, http://www.omrh.gouv.ht/decentralisation (consulté le 20 février 2020). [11]

Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001. [6]

Martinez, A. (2019), « Protecting sources of urban water supply in Haiti: An institutional analysis », *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 9/2, pp. 237-246. [16]

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2020), *Rapport de Mise en Oeuvre du Programme d'Investissement Public et des Résultats de Développement*. [30]

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2019), *Haïti: Cadre de planification territoriale*, https://intranet.ht.undp.org/documentation/images/655d1a0981442855d.pdf. [1]

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2013), *Cadre de Coordination de l'Aide externe au Développement d'Haïti*, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/STC-PresentationPWCadreCoordinationAideExternefinal9.11.12ok%29.pdf. [31]

Naulet, F. (2012), *Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement: quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services - Introduction*. [9]

OCDE (2020), *A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks*, Éditions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131917-kpfefrdfnx&title=A-Systemic-Resilience-Approach-to-dealing-with-Covid-19-and-future-shocks. [36]

OCDE (2020), *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*, Éditions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135808-q2mj1rudey&title=Building-resilience-to-the-Covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government. [37]

OCDE (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fea62108-en. [5]

OCDE (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [4]

OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OCDE Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en. [7]

OCDE (2017), *Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264268883-en. [24]

OCDE (2008), *Decentralization, Provincial Tax Autonomy and Equalization in Canada*. [27]

Office de Management et des Ressources Humaines (2018), *Programme de Modernisation de l'État 2023 (PME 2023) - L'administration au service des usagers*. [18]

OFPRA (2015), *Haïti - Autorités municipales et manifestations en 2013*, https://www.refworld.org/pdfid/56e15d0a4.pdf. [20]

Paul, B. et C. Charleston (2015), « Les collectivités territoriales: analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti », *Haïti Perspectives*, vol. 4/3, http://www.haiti-perspectives.com/pdf/4.3-colletivite.pdf. [14]

Roy-César, É. (2013), *Canada's Equalization Formula*, Canada Library of Parliament. [28]

Sauveur, P. (2007), *Les élites politiques et le processus de consolidation de l'État haïtien (1804-1858)*, Presses de l'Université de Montréal, https://doi.org/10.4000/books.pum.15182. [12]

Stoa, R. (2014), « Subsidiarity in Principle: Decentralization of Water Resources Management », *Utrecht Law Review*. [15]

USAID (2009), *Democratic Decentralization Programming Handbook*, https://urban-links.org/wp-content/uploads/Democratic-Decentralization-Handbook.pdf. [8]

Vixamar, J. (2021), *L'analyse de l'état de la décentralisation haïtienne au vu de la théorie de décentralisation : le constat d'un effet d'affichage*, http://lenational.org/post_free.php?elif=1_CONTENUE/tribunes&rebmun=1763. [19]

Widmer, J. et al. (2018), *Vision pour l'eau en Haïti*, https://epi.ufl.edu/media/epiufledu/haiti/Haiti-Water-Summit_French.pdf. [29]

Notes

[1] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[2] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[3] Rapport de contexte interne de D. Alexandre.

[4] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[5] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[6] Ces décrets adoptés le 1er février 2006 et publiés au Journal officiel le 14 juin 2006 portent sur : le cadre général de la décentralisation ; l'organisation et le fonctionnement des sections communales ; l'organisation et le fonctionnement des communes ; l'organisation et le fonctionnement des départements, et la fonction publique territoriale.

[7] Rapport de contexte interne de D. Alexandre.

[8] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[9] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[10] Une région fonctionnelle est une unité économique autonome selon des critères spécifiques (modes de déplacement, service des eaux, utilisation du sol, développement économique, districts scolaires, zones urbaines et rurales, etc.).

[11] Rapport de contexte interne de T. Cantave.

[12] Traduction de l'auteur.

[13] Une subvention qui est accordée à la condition de n'être utilisée que dans un but spécifique.

[14] Transferts pouvant être dépensés comme s'il s'agissait des recettes fiscales propres (non affectées) de l'administration infranationale bénéficiaire.

[15] Les redevances communales qui peuvent être prises par arrêtées communales peuvent constituer une source importante de recettes pour certaines communes, cependant l'OCDE n'a pas reçu d'informations suffisamment détaillées sur ce cadre. Ainsi, cet Examen n'aborde pas ce sujet au-delà de la reconnaissance de l'existence de ce pouvoir dans la loi. Par ailleurs, les questions de gestion des finances publiques, y compris de manière locale, ont fait l'objet de nombreux travaux financés par les bailleurs de fonds tels que les banques régionales de développement et la Banque mondiale. C'est pourquoi cet Examen a délibérément exclu ces questions de son champ de recherche

[16] Rapport de contexte interne de D. Alexandre.

[17] Une subvention qui est accordée à la condition de n'être utilisée que dans un but spécifique.

[18] Transferts pouvant être dépensés comme s'il s'agissait des recettes fiscales propres (non affectées) de l'administration locale bénéficiaire.

5 Gestion stratégique de la fonction publique en Haïti

Ce chapitre analyse le système de gestion des ressources humaines au niveau central, qui est une pierre angulaire de la bonne gouvernance. Il examine en particulier le rôle des dirigeants, les lacunes du système de recrutement et de l'évolution de carrière, ainsi que les possibilités d'amélioration des dispositions institutionnelles en matière de gestion des ressources humaines. Le chapitre accorde une importance centrale à la notion de mérite, et reprend les trois piliers de la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes dans la fonction publique.

Introduction

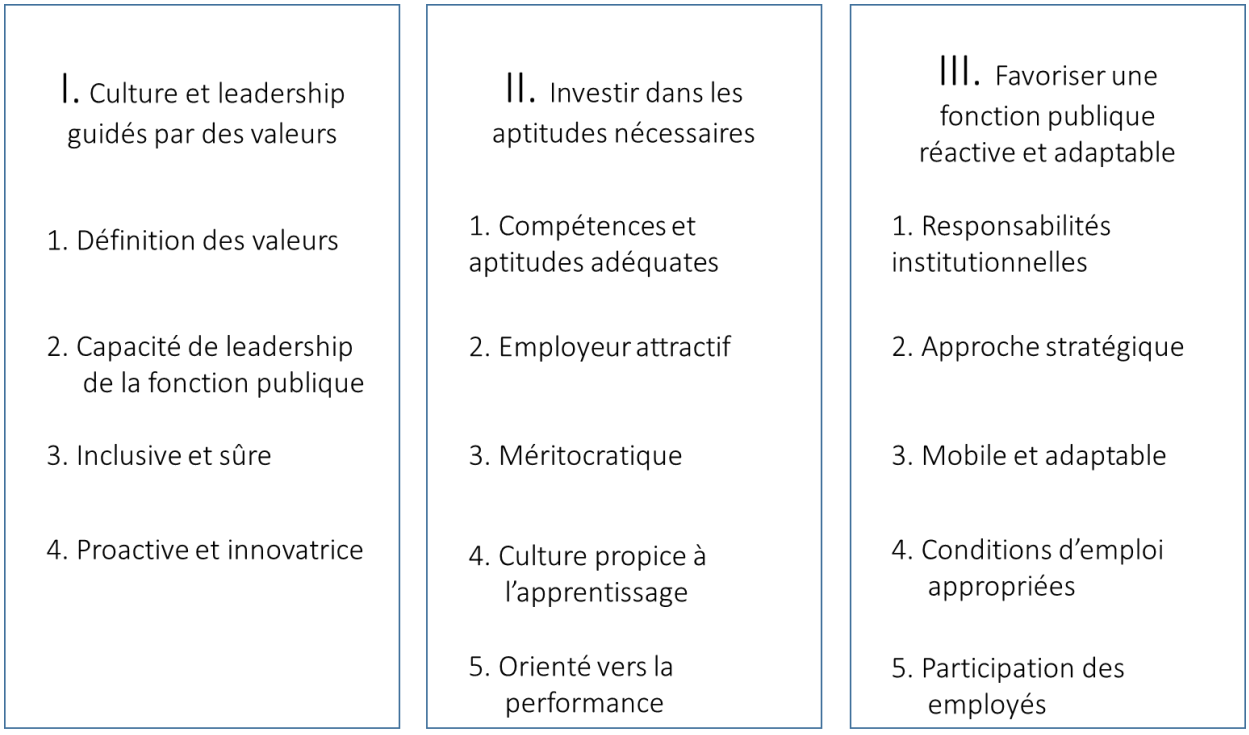
La fonction publique joue partout un rôle essentiel dans la promotion de la croissance économique et du bien-être. Elle fournit des systèmes d'assainissement, gère des écoles et des hôpitaux et attire les investissements, entre autres choses. Ce rôle essentiel est la raison pour laquelle les gouvernements doivent être en mesure d'attirer et de recruter, de former et de conserver des fonctionnaires possédant les compétences requises.

Le présent chapitre met l'accent sur le rôle des dirigeants en tant qu'acteurs clés de la réforme de l'administration publique, sur l'importance de processus de recrutement fondés sur le mérite et des possibilités de progression de carrière, et sur la nécessité d'une coopération inter-organisationnelle efficace pour y parvenir. Il est encourageant de constater que le Programme de Modernisation de l'État 2023 (PME-2023) inclut des mesures qui répondent à ces trois enjeux et reflète l'esprit de la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Néanmoins, le but d'un plan est d'être mis en œuvre et, à cet égard, l'administration publique haïtienne est confrontée à de nombreux défis. La hiérarchisation des objectifs et une communication efficace entre les parties prenantes seront essentielles pour garantir une approche cohérente de la mise en œuvre du PME-2023.

De nombreux pays de l'OCDE travaillent sur des questions similaires, mais la capacité d'Haïti à mettre en œuvre de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines se heurte à des contraintes particulières. Le tremblement de terre de 2010 a profondément affecté les effectifs de la fonction publique haïtienne, menant à la disparition de plus de 16 000 fonctionnaires et à l'émigration de nombreux autres (PNUD, 2010[1]). Cet événement a bouleversé le marché de l'emploi public, en posant des problèmes considérables en ce qui concerne l'offre et la demande. Sur le plan de l'offre, Haïti s'est retrouvé dans une situation de reconstruction de la fonction publique. Les nouveaux fonctionnaires devaient posséder des aptitudes et des compétences spécifiques afin de répondre à court terme à la crise humanitaire, et à long terme aux défis de gouvernance publique. Sur le plan de la demande, les besoins et les attentes de la population haïtienne sont devenus plus aigus. Ce double défi éclaire l'accent mis par le gouvernement haïtien sur la fourniture de services de qualité aux citoyens, par exemple dans la *Charte d'engagement pour les prestations de services de qualité à l'usager* (OMRH, 2018[2]).

Dans le cadre du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics (*public employment and management* - PEM), l'OCDE a travaillé avec de nombreux pays à l'établissement d'une fonction publique forte, flexible et tournée vers l'avenir. Ce chapitre décrit l'emploi public en Haïti et les dispositions légales qui régissent les principaux aspects de la gestion des ressources humaines. Cette discussion fait référence à la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes dans la fonction publique (OCDE, 2019[3]). Reconnaissant la nécessité d'une approche transversale dans la gestion des agents du secteur public, le Conseil de l'OCDE a adopté en 2019 la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (Graphique 5.1). La Recommandation est un instrument juridique qui vise à orienter les Membres et les partenaires en ce qui concerne le développement d'une main d'œuvre du secteur public détenant les compétences requises et bien gérée, qui s'appuie sur des modes d'organisations et des pratiques efficaces.

Graphique 5.1. Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique



Source : OCDE (2019), Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445.

Ainsi que le souligne le Programme de Modernisation de l'État 2023 de l'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH) de la République d'Haïti, la rénovation de la fonction publique passe par une meilleure gestion prévisionnelle des ressources humaines et de ses directions (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]). Une telle réforme paraît urgente, le pays se plaçant en 2019 en 168ème position sur 198 pays dans l'indice de perception de la corruption réalisé par Transparency International (Transparency International, 2020[5]).

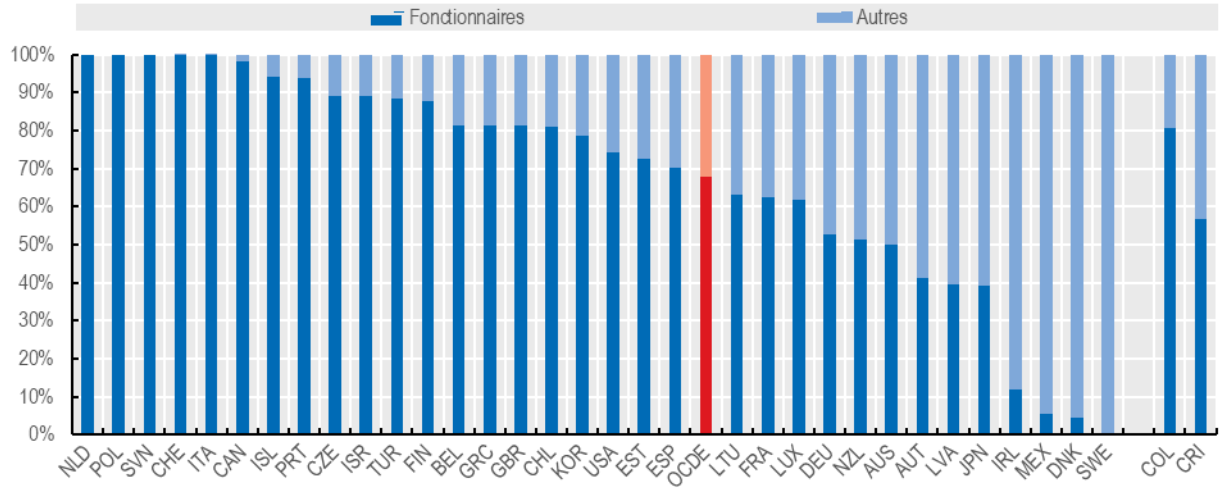
Une si forte méfiance envers l'action publique pourrait empêcher une qualité optimale des services rendus aux citoyens. Pour relever ce défi, la gestion publique des ressources humaines doit parvenir à un niveau plus élevé de transparence insistant sur l'importance de la méritocratie. En effet, une fonction publique professionnelle ne peut exister que si des procédures méritocratiques fondent une culture saine du service public. Ce principe méritocratique affirme la loyauté de ses agents à l'égard des citoyens et non d'éventuels bienfaiteurs, ce qui renforce la confiance des citoyens dans l'administration et encourage les candidats qualifiés à postuler aux emplois publics. Les chantiers de réformes ouverts par le PME-2023 vont dans ce sens.

Panorama de la fonction publique haïtienne

L'article 236-2 de la Constitution de 1987 dispose que la fonction publique haïtienne repose sur un système de carrière. Ceux qui la composent ou occupent des emplois permanents ont le statut de fonctionnaires. Cependant, l'administration peut faire appel si besoin à des contractuels pour occuper des emplois non permanents. L'OMRH a recensé 31 agents contractuels pour 100 fonctionnaires pour l'année 2016-2017, dernière année pour laquelle des chiffres étaient disponibles (OMRH, 2018[6]). L'OMRH suggère que cette tendance « va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Constitution qui consacre une fonction publique

de carrière », mais en réalité, la plupart des pays de l'OCDE – même lorsqu'il existe une fonction publique essentiellement axée sur la carrière – utilisent diverses modalités contractuelles, comme le souligne le Graphique 5.2 :

Graphique 5.2. Fonctionnaires et autres agents des administrations centrales, 2018



Note : Les données pour le Danemark, Israël, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande se rapportent à 2019. Les données pour l'Allemagne, la Corée, la France, et la Pologne se rapportent à 2017. Les données pour les États-Unis, l'Italie et la Lettonie et se rapportent à 2016. Les données pour la Slovénie se rapportent à 2015. Les données sur les autres agents du secteur public n'étaient pas disponibles pour la Hongrie, la Norvège et la République slovaque. Pour la Corée, les données relatives aux fonctionnaires ont été compilées par le ministère de la Gestion du personnel et celles concernant les « autres agents publics » ont été compilées par le ministère de l'Emploi et du Travail. Pour le Portugal, les « autres agents publics » incluent les cadres dirigeants à durée déterminée. Les fonctionnaires définis comme des agents de la fonction publique relevant d'un cadre juridique public spécifique ou d'autres dispositions spécifiques se réfèrent au Danemark à « tjenstemænd ».
Source : OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques*

Au 31 décembre 2017, près de 82 000 personnes étaient employées en tant que fonctionnaires (agents permanents de la fonction publique) en Haïti. Selon des estimations plus récentes fournies à l'OCDE dans le cadre du questionnaire de l'OCDE administré auprès des instances haïtiennes dans le cadre de cet Examen (ci-après « le questionnaire OCDE »), ce chiffre serait plus proche de 71 000, ou 76,4% de l'effectif de la fonction publique. Les femmes représentaient 28,6 % de l'ensemble de ce groupe et 35,8 % des postes de direction (OMRH, 2018[6]). La fonction publique territoriale étant en train d'être mise en place, les agents des collectivités territoriales n'y sont pas inclus. Les données du système informatique de paie « SysPay » indiquent que près de deux tiers des salariés des administrations centrales sont âgés de 35 à 55 ans, contre 55% en moyenne au sein de l'OCDE (OCDE, 2020[7]). Le personnel travaillant au sein de l'administration centrale de l'État est divisé en quatre grands groupes ou secteurs : culturel, économique, politique et social. Le secteur social en représente la plus grande partie (60%), la plupart de ces employés (un sur trois) travaillant au ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle. Ce sont ensuite les secteurs politique, économique et culturel qui concentrent les effectifs.

L'Office de Management et des Ressources Humaines, principal acteur de la gestion des ressources humaines

L'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH), créé par le Décret du 17 mai 2005 portant sur l'organisation de l'administration centrale de l'État, est un des organes de gestion clés des ressources humaines, comme indiqué dans l'Encadré 5.1. À la suite du forum international sur la réforme de l'État de

mars 2018, l'OMRH a préparé le PME-2023. Les ressources humaines sont au cœur de la mise en œuvre des trois piliers du programme :

- Rénovation du système administratif ;
- Renforcement de la coordination de l'action gouvernementale et la gouvernance territoriale, et
- Réforme des finances publiques et gouvernance économique.

L'OMRH a une responsabilité directe dans la mise en œuvre de la rénovation du système administratif et remplit auprès des ministères sectoriels, concernés en tant qu'acteurs de la réforme, une fonction d'appui et de coordination pour les deux autres piliers (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]). En tant qu'organe stratégique de la Primature, l'OMRH doit à la fois favoriser et coordonner, à l'échelle interministérielle, toutes les initiatives de réforme prises dans les différentes administrations (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]).

Encadré 5.1. Attributions de l'Office de Management et des Ressources Humaines

Législation et réglementation : Proposer au Premier ministre des politiques publiques et des mesures législatives et réglementaires visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration et de la fonction publique ; assurer leur suivi, et veiller à leur application et à leur respect

Modernisation : Proposer au Conseil supérieur de l'administration et de la fonction publique des actions de modernisation de l'administration et de la fonction publique, et veiller à leur cohérence, en vue d'améliorer la qualité du service public ainsi que l'efficience de l'organisation et du personnel des ministères, des services déconcentrés et organismes autonomes à caractère administratif, culturel et scientifique ;

Formation : Définir la politique nationale de formation et en assurer le suivi, afin que les axes d'action et cursus de l'École nationale d'administration de politiques publiques et d'autres écoles de formation des agents de la fonction publique répondent aux besoins de celle-ci ;

Coopération technique : Coordonner les programmes de coopération technique mis en œuvre dans les ministères, les services déconcentrés, et les organismes autonomes à caractère administratif, culturel et scientifique dans les domaines du renforcement institutionnel et de la gestion de la fonction publique ;

Divers : Exercer toutes autres attributions découlant de la Constitution et des lois de la République, notamment celles reliées à :

- (i) l'accès à la fonction publique et au recrutement, à la promotion et à la mobilité des agents de la fonction publique ;
- (ii) la classification des emplois et à la rémunération des titulaires d'emploi dans la fonction publique ;
- (iii) la gestion globale des effectifs impliquant la tenue d'un fichier central du personnel de la fonction publique ;
- (iv) la mise en place de cadres de gestion concernant, entre autres, la planification des ressources humaines, la gestion des contractuels et l'évaluation du rendement dans la fonction publique.

Source : Office de Management et de Ressources Humaines (2020), site Internet, consulté le 2 février 2020, http://www.omrh.gouv.ht/attributions.

Le mérite, principe directeur dans la fonction publique

Comme indiqué dans l'Encadré 5.2, le concept de mérite appliqué au secteur public signifie que les personnes qui possèdent les aptitudes et compétences appropriées peuvent accéder aux emplois du secteur public et s'y épanouir. Les administrations publiques méritocratiques récompensent le talent plutôt que les relations personnelles. L'absence de mérite peut conduire à de mauvaises politiques et à un gaspillage des ressources publiques. À long terme, elle peut entraîner une diminution des capacités du service public et susciter de la méfiance à l'égard du gouvernement. Si les citoyens et les fonctionnaires estiment que les systèmes de recrutement, de rémunération et de promotion servent les intérêts d'un petit nombre plutôt que de la société dans son ensemble, il s'agit d'un échec majeur pour la gouvernance publique. C'est là un défi pour toutes les administrations, bien que le problème soit particulièrement aigu en Haïti.

L'affirmation de la méritocratie contribue à la professionnalisation de la fonction publique, qui devrait se traduire par une meilleure capacité à moyen terme. La professionnalisation est quant à elle un moyen de réduire le clientélisme et les intérêts privés pour favoriser un service public pour les citoyens (OCDE, 2018[8]).

Encadré 5.2. Le mérite dans la fonction publique

Une fonction publique sélectionnée et gérée sur la base du mérite, par opposition au népotisme et au patronage politique, présente de nombreux avantages. L'embauche de personnes possédant les compétences requises pour le poste améliore généralement les performances et la productivité, ce qui se traduit par des politiques mieux conçues et de meilleurs services qui, à leur tour, rendent les sociétés plus heureuses, plus saines et plus prospères (Cortazar, Fuenzalida and Lafuente, 2016[9]). Il a également été démontré que la méritocratie réduit la corruption (Dahlstrom, Lapuente and Teorell, 2011[10]) ; (Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016[11]).

La mise en place de systèmes de mérite réduit les possibilités de favoritisme et de népotisme, et fournit également les bases nécessaires pour développer une culture de l'intégrité. En effet, le clientélisme, le népotisme et le patronage sont des formes de corruption lorsqu'ils se traduisent par l'utilisation de fonds publics pour enrichir des personnes en fonction de leurs liens familiaux, de leurs affiliations politiques ou de leur statut social. Dans certains cas extrêmes, des emplois publics peuvent être créés dans l'intention de fournir une source de revenus pour récompenser des alliés politiques sans obligation de travail liée. Dans d'autres cas, des postes dans le secteur public peuvent être achetés et vendus « en dessous-de-table ».

Les systèmes fondés sur le mérite réduisent considérablement ces risques en rendant les postes transparents et en exigeant une justification claire de leur existence. En premier lieu, ils rendent plus difficile la création de postes « fantômes » (c'est-à-dire des postes qui ne sont pas nécessaires, où les personnes n'effectuent pas de travail essentiel), créés dans le but de récompenser amis et alliés. En deuxième lieu, les processus décisionnels objectifs et transparents rendent plus difficile la nomination de personnes à des postes pour lesquels elles ne remplissent pas les conditions de recrutement. Les gens peuvent toujours tenter d'influencer injustement le système, mais les mécanismes de recours et les fonctions de contrôle garantissent que les règles sont appliquées et qu'il y a des conséquences négatives pour ceux qui tentent de tricher.

Source : OCDE (2020), Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr

L'affirmation du mérite au sein de l'administration publique haïtienne a été largement reconnue comme une étape décisive vers le renforcement des capacités au sein du secteur public. La société RAND fait par exemple référence à la nécessité de développer un « système de promotion fondé sur le mérite » (Crane et al., 2010[12]), tandis que le FMI a appelé à l'amélioration des capacités des ressources humaines et aux « promotions fondées sur le mérite » (IMF, 2012[13]). Les interventions en matière de renforcement des capacités ont majoritairement tendu à encourager et renforcer une fonction publique indépendante ayant le mérite pour concept central – ou, comme le résume le PNUD : « une fonction publique de carrière, avec un contrôle politique mais sans interférence politique, avec la sécurité de l'emploi et un plan de carrière, recrutée et promue sur la base du mérite technique par opposition au favoritisme politique, et une division hiérarchique du travail et une prise de décision fondée sur des règles » (UNDP, 2015[14]). L'urgence de l'action en matière de gestion des ressources humaines a également été soulignée dans le discours de l'ambassadeur des États-Unis à Haïti en 2018 :

> *Cette semaine, le Président a présenté aux partenaires les priorités clés – les sept axes prioritaires de son gouvernement, où l'on trouve au premier plan : la réforme de l'État – incluant le recrutement sur concours de jeunes compétents en vue de redynamiser et moderniser l'administration publique et la mise en place d'un système de gestion des ressources humaines axé sur les résultats (Ambassade des Etats-Unis en Haiti, 2018[15])*

L'analyse des réformes fondées sur le mérite dans divers cadres institutionnels suggère que les accords visant à réduire le favoritisme dans les pratiques de gestion des ressources humaines au sein des fonctions publiques permettent de limiter l'importance des relations personnelles entre candidats et recruteurs. L'objectif de ce chapitre est par conséquent de présenter trois domaines clés de la réforme de l'administration publique relatifs à la gestion des ressources humaines, et de tenir compte des exemples internationaux de bonnes pratiques en regard du contexte haïtien.

Précisons que l'objectif n'est pas de proposer une simple transposition de ces pratiques à l'ensemble de l'administration publique haïtienne, mais bien de mettre en évidence les moyens favorisant la mise en place d'un service public compétent et performant. Le mérite est un concept central dans les analyses de l'OCDE. Les sections suivantes examineront donc comment le principe du mérite peut et doit avoir sa place dans les domaines suivants :

- Le **leadership** peut être un moteur de la réforme du secteur public en Haïti - mais ce groupe doit être soutenu.
- La **formalisation des systèmes de recrutement et le développement des perspectives de carrière** sont des éléments clés pour attirer les talents et renforcer la confiance dans le système.
- **La clarification de la coordination institutionnelle, notamment au moyen du renforcement du rôle des directions des ressources humaines** au sein des ministères.

La haute fonction publique haïtienne doit être renforcée et soutenue pour accroître la performance

L'enjeu de la professionnalisation

La professionnalisation de la haute fonction publique, au même titre que celle de l'ensemble de la fonction publique, repose sur des processus méritocratiques de gestion des ressources humaines, qui contribuent au développement des capacités du secteur public. Cette professionnalisation de la haute fonction publique est essentielle pour limiter l'influence d'intérêts privés et le clientélisme, qui représentent deux obstacles majeurs à la création d'un service public au service des citoyens. De manière générale, il a été démontré qu'une professionnalisation accrue était un élément crucial pour réduire les risques de corruption

dans des environnements bureaucratiques (Charron, 2017[16]), ainsi que pour améliorer la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales et les femmes et les hommes qui les dirigent (Charron, 2016[17]).

D'après Evans et Raunch (Evans, 1999[18]), la méritocratie dans le secteur public émerge d'un processus de recrutement dépolitisé, permettant aux hauts fonctionnaires – ou « grands commis » en Haïti – de développer un sentiment de loyauté à l'égard des pairs plutôt que des hommes politiques, et d'envisager des carrière fondées sur la performance et non les interférences politiques.

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique fournit un cadre éclairant sur le renforcement des aptitudes des dirigeants de la fonction publique. Il est question notamment de :

1. Préciser les attentes qui pèsent sur les hauts responsables publics en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités des autorités politiques et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité, sans avoir à craindre de représailles d'ordre politique ;
2. Envisager des critères liés au mérite et des procédures transparentes pour désigner les hauts responsables publics, et leur demander de répondre des résultats obtenus ;
3. Assurer aux hauts responsables publics le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques, et
4. Renforcer les aptitudes de leadership des hauts responsables publics actuels et potentiels (OCDE, 2019[3]).

En cesens, le PME-2023 affirme l'importance du renforcement des capacités de la haute fonction publique comme condition de sa mise en œuvre et de sa réussite. Parmi les facteurs de succès de la mise en œuvre du PME-2023, figure ainsi la nécessité d'un « engagement réel des dirigeants politiques et administratifs au plus haut niveau » (Office de Management et des Ressources Humaines, 2018[4]). Pour ce faire, le PME-2023 donne notamment la priorité au renforcement de la capacité managériale de l'administration publique, lequel dépend lui-même du renforcement de la capacité des grands commis. En effet, une capacité managériale fondée sur des principes de bonne gestion de ressources humaines ne peut se développer que si ces derniers sont des défenseurs convaincus et des préconisateurs de tels principes, capables de diriger et de s'adapter à un environnement complexe. À court terme, une haute fonction publique performante permettrait de poser des bases solides en vue d'un renforcement organisationnel et de la coordination entre les différentes administrations du pays. Des projets pilotes liés à la conception de la gestion de carrières des grands commis, de la nomination au départ de la fonction publique, en passant par des processus de promotion fondés sur les compétences, pourraient voir le jour dans certaines administrations préalablement identifiées. D'autres pays, comme la France, ont également mis en place des groupes de travail interministériels afin de définir les compétences nécessaires, emploi par emploi.

Politisation du processus de recrutement des hauts fonctionnaires

La haute fonction publique haïtienne se distingue par l'importante politisation des processus de recrutement des hauts fonctionnaires. En effet, selon les informations fournies dans le cadre de ce projet par l'administration haïtienne, le processus de nomination des hauts fonctionnaires est laissé à la seule discrétion du pouvoir en place, sans définition publique des critères ou du processus de sélection. D'autres pays de l'OCDE se caractérisent également par la forte politisation de leurs processus de nomination des hauts fonctionnaires, mais dans ce cas les systèmes de haute fonction publique mêlent nominations politiques à des postes de hauts fonctionnaires et garantie de l'acquisition des compétences nécessaires à l'emploi occupé ; les hommes politiques sont en outre dans une certaine mesure tenus responsables dans le cadre d'un processus qui doit être transparent (voir Encadré 5.3).

Encadré 5.3. Vers un système de haute fonction publique au Brésil

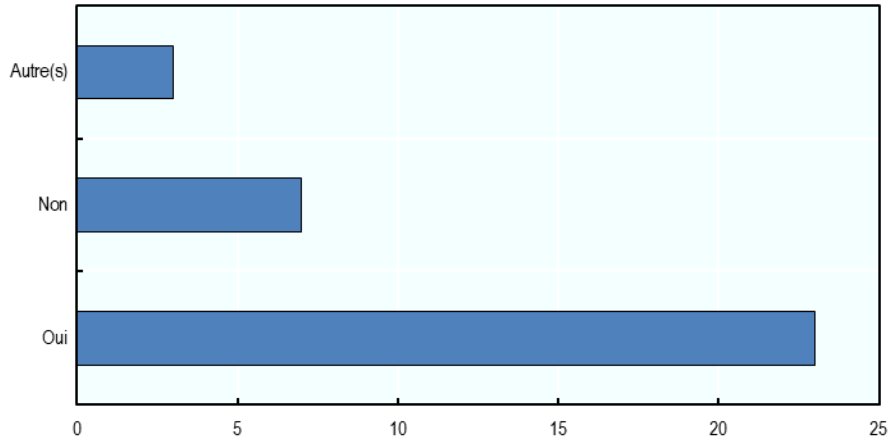
Le système de gouvernance présidentielle du Brésil donne une complète autonomie au gouvernement pour la nomination d'un grand nombre de postes de direction. Toutefois, le pays a commencé à exiger un certain degré de transparence de ce processus, et posé quelques conditions restrictives, afin d'affirmer un certain degré de mérite pour ainsi rétablir l'efficacité et la confiance. Un récent rapport de l'OCDE identifie les étapes :

- Certains postes de hauts fonctionnaires sont réservés aux fonctionnaires en place.
- Des critères minimaux sont fixés et doivent guider les ministres dans leurs décisions de nomination. Ceux-ci ne sont pas obligés de les suivre, mais ils doivent alors le justifier. Cela garantit un niveau minimum de responsabilité publique jusqu'alors inexistant.
- Certaines institutions de l'administration fédérale ont développé des parcours de carrière et des nominations plus complets et méritocratiques pour leurs postes de hauts fonctionnaires, qui représentent des exemples à suivre.
- La société civile a travaillé avec les acteurs étatiques pour favoriser des recrutements fondés sur le mérite dans l'espoir de de renforcer les capacités et d'ancrer ce principe dans la culture des administrations publiques brésiliennes.

Source : OCDE (2019), Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ef660e75-en.

Cette relative politisation des nominations, si elle n'interfère pas dans la mission des hauts fonctionnaires, rend possible une plus grande cohérence entre les projets politiques et leur mise en œuvre administrative. Quelle qu'en soit la motivation, ce processus de nomination doit rester fondé sur le mérite, la stabilité dans le poste et l'indépendance (Gerson, 2020[19]), le mérite étant ici interprété en termes de compétences et de connaissance des rouages administratifs. Les notions de stabilité, qui rend possible un processus de nominations distinct du calendrier politique, et d'indépendance, qui garantit la diffusion d'un travail fondé sur les données factuelles et non sur la volonté politique, sont tout aussi essentielles à la mise en place d'une haute fonction publique performante. Cette indépendance se traduit par exemple dans de nombreux pays de l'OCDE par l'existence d'un document énonçant les responsabilités managériales des hauts fonctionnaires, sur le plan de la gestion des finances, des ressources humaines, ou des crises, comme le montre le Graphique 5.3.

Graphique 5.3. Existence d'une loi ou d'un document détaillant les responsabilités managériales des grands commis de l'État



Note : Réponses de 33 pays de l'OCDE.
Source : OCDE (2020), Module sur le leadership de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

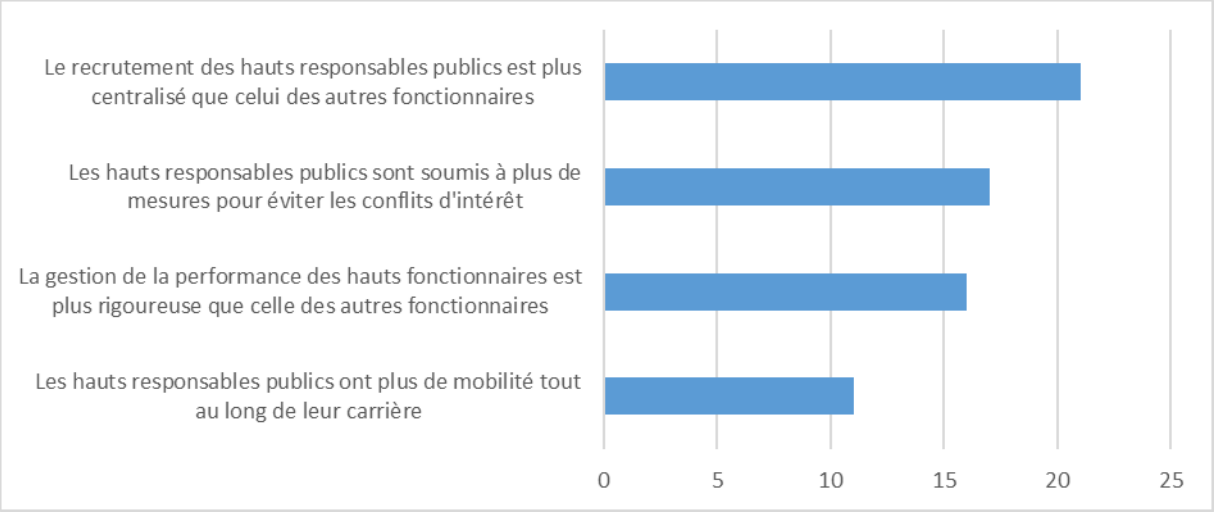
Néanmoins, le degré de politisation du processus de recrutement évoqué ne concerne la nomination que de quelques personnalités, et coexiste généralement avec des processus de recrutement plus robustes dans lesquels la dimension méritocratique est centrale. Ainsi, près des deux tiers des pays de l'OCDE recrutent les très hauts fonctionnaires (niveau D1 et D2 selon la catégorisation de l'Organisation internationale du travail) à travers une compétition pour des emplois précis. Les responsables politiques n'ont un contrôle discrétionnaire sur le processus de nomination ou de recrutement des hauts fonctionnaires que dans huit pays, comme c'est le cas en Haïti (OCDE, 2020[20]).

Gestion spécialisée de la carrière des grands commis de l'État

Par ailleurs, le deuxième volet de la stratégie de renforcement des capacités de la haute fonction publique doit être le développement de perspectives de carrière pour les grands commis. Les échanges avec les interlocuteurs haïtiens ont indiqué que le poste de directeur général, compte tenu de sa nature hautement politique, correspondait généralement au dernier poste occupé avant de quitter la fonction publique. Outre ses effets négatifs sur la constitution d'un vivier de talents, une telle pratique fragilise les règles existantes en matière de prise illégale d'intérêts pour les anciens grands commis travaillant dans le secteur privé, et en matière d'indépendance et de neutralité du service public.

Une autre caractéristique de la haute fonction publique répandue dans les pays de l'OCDE, mais absente en Haïti, est l'existence de modalités spécifiques de gestion des ressources humaines. Haïti ne dispose pas d'un cadre régissant l'emploi spécifique aux hauts fonctionnaires. Du fait de leurs responsabilités, ces derniers sont souvent confrontés à des situations plus délicates que les autres fonctionnaires, ce qui débouche fréquemment sur des pratiques de ressources humaines sur mesure. Ainsi, Haïti ne met en œuvre aucune des quatre mesures mentionnées dans le Graphique 5.4. De surcroît, l'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires est un domaine de réforme qui n'a été qu'esquissé en Haïti, ce qui freine l'adoption des politiques liées de gestion des ressources humaines (RH), comme les primes à la performance, les parcours de formation individualisés, ou des opportunités de mobilités liées aux compétences. Comme indiqué dans Graphique 5.4, certains pays de l'OCDE ont mis en place de cadres de gestion spécifiques pour les fonctionnaires :

Graphique 5.4. Différences entre la gestion des emplois des hauts responsables publics et des autres fonctionnaires



Note : Nombre de pays de l'OCDE qui disent recourir à la pratique mentionnée. Données rassemblées pour 34 pays de l'OCDE.
Source : OCDE (2020), Module sur le leadership de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Encadré 5.4. Mission Cadres Dirigeants en France

La Mission Cadres Dirigeants, placée auprès du Secrétaire général du gouvernement, est chargée par le Premier ministre de professionnaliser la nomination et l'accompagnement des cadres dirigeants, et de contribuer ainsi à la performance des services publics de l'État. Les postes concernés sont les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'État et de ses établissements publics, dont les titulaires sont nommés en Conseil des ministres. Entrent dans cette catégorie les postes de directeurs d'administration centrale, préfets, recteurs, ambassadeurs, directeurs des principaux établissements publics. La Mission Cadres Dirigeants est chargée de coordonner la détection des cadres de l'État susceptibles de devenir à court terme cadres dirigeants, de professionnaliser le processus de nomination, d'accompagner les dirigeants et futurs cadres dirigeants, et enfin de promouvoir la mixité.

Source : Site Internet du gouvernement français (2021), La Mission Cadres Dirigeants, https://www.gouvernement.fr/mission-cadres-dirigeants.

De manière plus générale, et malgré l'existence de certains corps (grands commis, par exemple), il n'existe pas en Haïti de culture de corps, permettant une meilleure lisibilité des perspectives de carrière et des grilles indiciaires. Une réflexion interministérielle pourrait être menée sur la constitution de corps dynamiques, rendant plus transparentes les modalités contractuelles pour chaque agent public. L'OMRH a indiqué à ce titre travailler à un projet d'organisation de la fonction publique en corps de métiers pour toutes les catégories A, B, C, D.

Encadré 5.5. Soutenir l'identification et la formation des hauts fonctionnaires

Corée : Le gouvernement coréen a mis en place un processus d'évaluation des compétences obligatoire pour tous les hauts fonctionnaires. Avant de pouvoir être nommés à un poste de haut niveau, les candidats doivent passer une série d'entretiens d'évaluation au cours d'une une journée, supervisés par un groupe d'évaluateurs spécialement formés. Ces évaluations comprennent des exercices qui simulent des problèmes de politique et de gestion. Le programme est géré et contrôlé par le ministère chargé de la gestion du personnel. D'après ces données, les candidats externes ont obtenu de moins bons résultats que les candidats internes. Un certain nombre de raisons peuvent expliquer cette situation. En premier lieu, les candidats internes ont plus d'expérience des types de problèmes politiques testés lors de l'examen. En deuxième lieu, les candidats internes ont davantage accès à une formation préparatoire offerte. En troisième lieu, la législation a limité le nombre de candidatures possibles des candidats externes.

Estonie : Le Centre d'excellence de la fonction publique a été créé pour appuyer les fonctions de direction au sein du secteur public. Initialement dédié au développement des compétences, le Centre a progressivement élargi son mandat pour inclure un ensemble plus large d'interventions sur le cycle de vie des employés, notamment en développant modèles de compétences, gestion des relations avec les candidats potentiels, recrutement, évaluation des compétences, participation aux jurys d'entretien, programmes de mentorat et de leadership, et activités d'évaluation de suivi. Les programmes de leadership se sont étendus des secrétaires généraux aux niveaux inférieurs de la haute fonction publique, et certains programmes ont également été développés pour les futurs hauts fonctionnaires à fort potentiel.

Source : Gerson (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, Vol. 40, https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr.

Renforcer le système de recrutement et améliorer la gestion de carrière en Haïti

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, le recrutement peut être considéré comme la recherche d'un équilibre entre l'offre et de la demande, chaque marché ayant ses particularités. Du côté de la demande, les candidats potentiels doivent pouvoir connaître les possibilités d'emploi ainsi que les critères de sélection pour postuler à ces emplois. Le manque d'information sur l'emploi et les conditions pour y accéder risque en effet de limiter la quantité et la qualité des candidatures. Bien que cela puisse aujourd'hui être considéré comme acquis dans de nombreuses administrations publiques de l'OCDE, ce niveau minimum de transparence est une étape essentielle pour renforcer l'intégrité et les capacités du secteur public. Un manque de transparence peut potentiellement mener à un problème de demande, ouvrant la porte au népotisme et au clientélisme – deux phénomènes qui peuvent créer un cercle vicieux en affaiblissant les capacités de la main-d'œuvre, en sapant la confiance dans le système de recrutement et en décourageant les candidats de postuler.

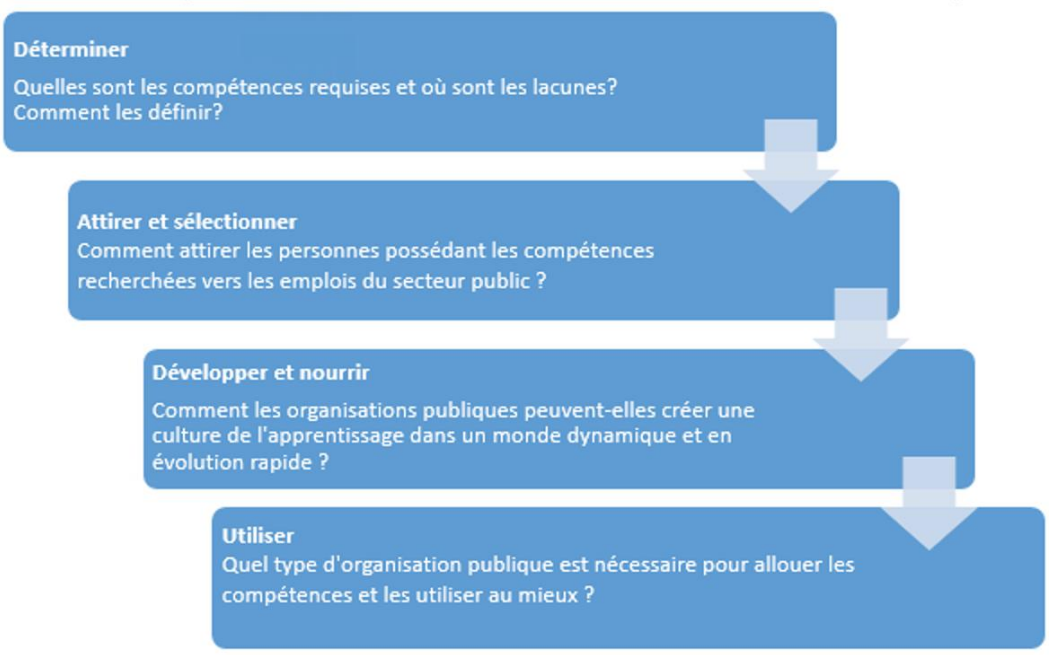
Concevoir la gestion des ressources humaines sur le long terme est indispensable au bon fonctionnement des administrations, puisque cela permet d'attirer et de conserver des candidats détenant les compétences requises. Le processus de recrutement ne se limite pas à la signature d'un contrat, mais englobe les étapes consistant à attirer des candidats, à les sélectionner, mais aussi à les retenir puis à gérer leur départ. La capacité du secteur public à attirer les talents nécessaires dépend de l'homogénéité et de la clarté de ce processus sur le long terme.

Une fois que les candidats ont été recrutés et qu'ils ont rejoint la fonction publique, les gestionnaires et les dirigeants ont un rôle important à jouer pour s'assurer qu'ils puissent utiliser pleinement leurs talents. Dans le contexte haïtien, il est essentiel de veiller à ce que les nouveaux employés restent dans la fonction publique, développent des compétences nouvelles ou latérales et soient performants. En Haïti, où le manque de compétitivité des salaires, décrit dans l'état des lieux de l'axe 3 du PME-2023, est un handicap, une fuite des cerveaux a été constatée en direction des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations internationales qui rémunèrent mieux (Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement, 2006[21]). Cette difficulté doit conduire les responsables à travailler sur d'autres critères de motivation des employés, comme l'avancement professionnel, c'est-à-dire la possibilité d'être promu et d'accéder à de nouvelles responsabilités.

L'administration haïtienne tirerait profit d'un recrutement fondé sur les compétences

Le moteur d'une fonction publique performante est l'importance donnée aux compétences. De nombreux pays de l'OCDE sont encore sous pression budgétaire suite aux vagues d'austérité des années 2010, et font face à une fonction publique vieillissante. Des problèmes similaires se posent également en Haïti, d'où la nécessité d'une optimisation des compétences des agents. La gestion stratégique des agents peut aider les administrations à atteindre efficacement leurs objectifs, si toutefois les tâches et compétences nécessaires à chaque emploi sont détaillées de manière explicite (OECD, n.d.[22]). Ces compétences peuvent être acquises par les administrations de différentes manières, comme indiqué dans le Graphique 5.5.

Graphique 5.5. Gérer les aptitudes dans la fonction publique



Source : OCDE (2017), Skills for a High Performing Civil Service, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en.

Au sein de l'OCDE, toutes les administrations publiques sont confrontées à la nécessité de recruter des personnes ayant différents types de qualifications et de compétences. Les administrations publiques sont en concurrence avec le secteur privé pour l'acquisition d'une expérience hautement spécialisée, comme

les juristes ou les experts en informatique. Parallèlement, ces administrations doivent aussi se doter d'outils pour recruter de plus en plus souvent des personnes ayant des compétences dans des domaines pour lesquels les qualifications n'existent pas : la capacité à résoudre des problèmes, à négocier des résultats acceptables pour différents groupes d'intérêts, ou à co-créer de nouvelles méthodes de travail. Cette tâche peut s'avérer plus ardue que la théorie ne le laisse penser, de nombreux systèmes de recrutement du secteur public ayant été conçus pour garantir un traitement standardisé des connaissances techniques des candidats dans des domaines spécifiques, afin de respecter le principe du mérite. Cette dimension se reflète dans le débat, dans de nombreux pays de l'OCDE, autour de la rénovation des concours afin de réglementer l'accès à des pans spécifiques du service public, comme évoqué dans l'Encadré 5.6.

Encadré 5.6. La rénovation des concours en France et en Espagne

Espagne : Dans ses efforts pour attirer des talents, déployés en partenariat avec les universités du pays, la fonction publique espagnole a lancé une consultation pour repenser les processus de sélection et notamment l'organisation des concours (principal mode de recrutement). Même si les candidats restent nombreux, le constat est fait que les épreuves sont encore beaucoup trop académiques et motivent de moins en moins de jeunes.

France : Depuis une dizaine d'années, le pouvoir réglementaire s'est contenté de moderniser, au cas par cas, certains concours administratifs, sans aucune réflexion d'ensemble sur leur attractivité. Conscient de cette lacune, le gouvernement a réuni trois groupes de travail entre avril et juillet 2019, dont les réflexions ont porté sur cinq volets : (i) Rendre plus lisibles et attractifs les métiers et concours de la fonction publique (rénovation de la communication, partenariats avec le service public de l'emploi, etc.) ; (ii) Construire une politique d'identification et d'accompagnement des viviers tendant à favoriser la diversité (développement de l'apprentissage, meilleure articulation avec les universités, etc.) ; (iii) Moderniser l'organisation des concours (valorisation de l'expérience professionnelle, développement des concours sur titre, etc.) ; (iv) Professionnaliser les processus de recrutement ; (v) Renforcer le dialogue social sur les politiques de recrutement et d'attractivité.

Sources : Ministerio de Politica Territorial (2020), *Segundo debate sobre "Repensar la selección" dedicado a amenazas y oportunidades del envejecimiento del empleo público,* https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/secretaria-general-de-funcion-publica/Actualidad/2020/12/2020-12-03_01.html; Site Internet du Sénat (2020), Projet de loi de finances pour 2020 : Fonction publique, https://www.senat.fr/rap/a19-146-6/a19-146-66.html.

Dans le cadre de la formalisation par l'OMRH des processus de recrutement par concours dans la fonction publique haïtienne, le renforcement du rôle des compétences dans le recrutement et la progression de carrière est essentiel. À cet égard, le deuxième pilier de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique recommande un investissement dans les aptitudes de la fonction publique à travers les actions suivantes :

- Recenser en permanence les compétences et les aptitudes nécessaires pour que la vision politique prenne corps sous forme de services produisant de la valeur pour la société ;
- Attirer et retenir des employés dotés des compétences et des aptitudes requises sur le marché du travail ;
- Recruter, sélectionner et promouvoir les candidats au moyen de processus transparents, ouverts et au mérite, afin de garantir un traitement juste et égal ;

- Développer les compétences et aptitudes nécessaires en créant une culture et un environnement propices à l'apprentissage au sein de la fonction publique, et
- Évaluer, récompenser et reconnaître les performances, le talent et l'esprit d'initiative (OCDE, 2019[3]).

Ce pilier de la recommandation est ainsi en lien direct avec le Titre VIII Article 236.1 de la Constitution haïtienne, qui dispose que : « La loi réglemente la Fonction Publique sur la base de l'aptitude, du mérite et de la discipline ». L'axe 3 du pilier 1 PME-2023 sur la rénovation de la fonction publique tente de moderniser et préciser la portée de cet article. Il identifie ainsi les défis sur le plan de la gestion de carrière et des aspects liés, d'une part, ainsi que pour ce qui concerne le rôle du processus de recrutement et des directions des ressources humaines, d'autre part. Ce sont des facteurs clés du succès de la mise en œuvre du PME-2023.

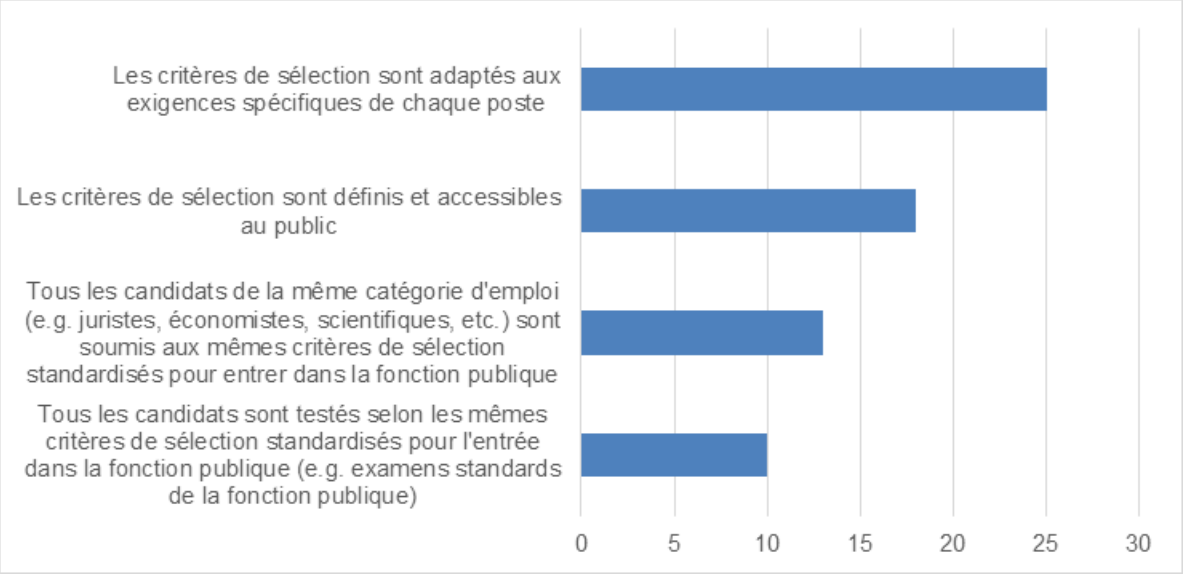
Les efforts d'Haïti pour améliorer le système de recrutement visent principalement à renforcer l'utilisation du concours comme méthode d'entrée dans la fonction publique. Il s'agit de réduire les possibilités de nomination directe de personnel lorsqu'il n'y a pas de besoin évident d'un rôle, de description claire du travail à accomplir, ni de référence à l'expérience minimale ou au niveau de compétences.

Par exemple, en 2018, l'OMRH a lancé un concours pour recruter des architectes et des ingénieurs – deux professions clés où les possibilités d'emploi dans le secteur public sont traditionnellement moins attrayantes que dans le secteur privé. Ce corps d'ingénieurs civils et d'architectes qui regroupait seulement six femmes sur cent hommes, avait pour mission de renforcer la capacité des mairies dans le domaine de la construction et d'améliorer la résilience des communes face aux conséquences des dégâts des catastrophes naturelles.

La question de l'élargissement des processus de recrutement à des candidats d'origines diverses et celle de l'adaptation des critères de sélection permettant de s'assurer que différents types de compétences peuvent être évalués de manière transparente sont des questions que se posent de nombreux gouvernements de l'OCDE, et qui se posent aussi en Haïti. Le processus de recrutement à proprement parler commence en amont de la décision finale, avec la communication des offres existantes et le processus de sélection. En Haïti, les stratégies de communication doivent atteindre des publics plus divers, en se focalisant en partie sur la jeunesse et en reflétant la place de la langue créole en Haïti.

Plus de la moitié des pays de l'OCDE proposent une définition préalable des critères de sélection, en les rendant généralement disponibles à tous les candidats (voir Graphique 5.6). Cela est généralement simplifié par la constitution de référentiels de compétences permettant la mise en œuvre d'un système de classification des emplois.

Graphique 5.6. Détermination des critères de sélection dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2020), Module sur le recrutement de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Cependant, de telles procédures se préparent en amont et nécessitent l'implication d'institutions similaires à l'OMRH et des directeurs des ressources humaines (DRH). Pour qu'un recrutement généralisé par concours soit efficace et transparent, la chaîne de décision doit être clairement établie, de sorte que les supérieurs hiérarchiques n'aient pas la possibilité d'imposer arbitrairement des décisions de recrutement à leurs subordonnés. À cet égard, certains pays, comme la France, ont introduit une législation visant à garantir le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics par voie de concours. Dans ce cadre, la sélection des candidats est effectuée par un jury indépendant et souverain à partir d'épreuves écrites et orales permettant d'apprécier les mérites, compétences et aptitudes des candidats à partir de critères d'évaluation objectifs. En particulier, la mixité des jurys, en termes de genre et de diversité des origines professionnelles, est un facteur de première importance pour garantir l'efficacité et l'impartialité du processus. À l'issue du concours, les lauréats sont nommés dans un corps de fonctionnaires par le service de gestion des ressources humaines, et affectés à un poste selon des modalités qui privilégient, autant que possible, l'adéquation entre les compétences des lauréats et les besoins de l'employeur.

Un tel niveau de transparence dans la décision permet en effet aux administrations de définir leurs besoins exacts en termes de tâches, et aux candidats de savoir quelles compétences sont requises ou doivent être développées. Il adosse la suite du processus de recrutement à des éléments pragmatiques et stratégiques, tout en limitant les risques de recrutements réalisés en dehors des procédures établies.

Un mouvement de fond dans les pays de l'OCDE fait évoluer le paradigme du recrutement ; passant d'une survalorisation de l'éducation du candidat à une priorisation de ses compétences (OECD, n.d.[22]). Cela signifie que les fonctions publiques doivent être capables d'évaluer les compétences des candidats dès leur candidature. Le concours, qu'il s'agisse d'un concours pour l'entrée dans la fonction publique, dans une catégorie d'emploi, ou pour un poste spécifique, peut favoriser ce changement de paradigme – tout en veillant au respect des valeurs de professionnalisme et d'équité (OECD, n.d.[22]). Cependant, en Haïti, un certain nombre d'embauches est lié à des nominations directes, outrepassant les procédures de sélection en place et la supervision de l'OMRH. Cette pratique met en évidence la nécessité d'un changement de culture administrative pour faciliter le recours au concours et faire en sorte qu'il devienne l'une des options principales de recrutement dans les instances décisionnaires. De surcroît, dans une administration haïtienne principalement masculine, la question de l'égalité des chances et entre les sexes

au sein de la fonction publique, que souligne le PME-2023, requiert une accélération et un approfondissement des projets pilotes menés dans certains ministères.

La gestion des carrières comme élément de motivation des agents publics

Une fonction publique fondée sur le mérite est la clé d'une fonction publique efficace, au service des citoyens. La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique (OCDE, 2017[23]) promeut ainsi l'établissement d'un secteur public professionnel, fondé sur le mérite, qui soit attaché aux valeurs du service public et à la bonne gouvernance, notamment :

1. En assurant une gestion des ressources humaines où l'on applique systématiquement des principes fondamentaux, comme le mérite et la transparence, pour soutenir le professionnalisme du service public, et qui empêche le favoritisme et le népotisme, protège contre les ingérences politiques indues, et atténue les risques d'abus de pouvoir et de faute, et
2. En garantissant un système équitable et transparent de sélection, de recrutement et de promotion, reposant sur des critères objectifs et sur une procédure formalisée, ainsi qu'un système d'évaluation propice à la transparence et à une éthique du service public.

L'introduction de la notion de mérite dans la fonction publique permet par ailleurs d'introduire un esprit de corps valorisant les performances et les compétences, jouant ainsi un rôle central dans la motivation personnelle des agents publics les plus compétents (Charron, 2017[16]). Enfin, la professionnalisation de la fonction publique à travers le mérite permet aux fonctionnaires de se concentrer sur leur emploi et leurs perspectives de carrière sur le long terme, plutôt que de stagner à un certain niveau hiérarchique – comme souvent en Haïti – et d'être tentés par des opportunités externes (OCDE, 2020[24]). Cependant, cette dimension méritocratique de la gestion de carrière doit être présente à toutes les étapes de la carrière du fonctionnaire, de son recrutement à sa sortie de la fonction publique, en passant par des perspectives de carrière dynamiques basées sur l'évaluation de la performance et la formation. Cette gestion de carrière méritocratique nécessite une définition claire et transparente des différents emplois, des tâches associées et des compétences requises.

La gestion de carrière apparaît également comme un pilier fondamental du développement des employés et de leur motivation à intégrer dans le secteur public et à y rester. Ce pan entier de la gestion des ressources humaines semble laissé à l'abandon, malgré l'existence de structures administratives. Ainsi, s'il existe des outils d'évaluation de la performance individuelle en Haïti, il n'existe pas d'évaluation formalisée et systématique de la performance ayant un caractère obligatoire pour les agents publics. C'est pourtant une source utile d'identification des besoins de formation, essentielle dans le processus de promotion. Une certaine aversion à l'évaluation peut exister, mais pourrait être surmontée par la mise en place d'entretiens approfondis, s'éloignant d'une simple évaluation formelle. Ces entretiens peuvent être menés conjointement avec le DRH et le manager. Cependant, ils doivent aller de pair avec des perspectives de carrière, construits sur des cadres de carrière liés à des grades ou des échelons, qui font encore trop souvent défaut en Haïti malgré quelques exceptions comme celle susmentionnée.

Cette absence d'évaluation obligatoire de la performance débouche sur une réelle faiblesse de la mobilité professionnelle en Haïti, où une grande partie des agents de la fonction publique haïtienne occupent la même fonction de manière prolongée, sans perspective d'évolution. Ce manque de mobilité, et la stagnation dans un même emploi qui en découle, découragent les agents les plus performants, et empêchent les institutions de former leur main d'œuvre aux compétences nécessaires. De surcroît, cette situation se conjugue à l'absence de politique explicite en ce qui concerne les départs à le retraite et le montant des pensions, dossiers pour lesquels les DRH manquent de ressources. En effet, l'enquête menée dans le cadre de ce projet a révélé une indétermination marquée des âges minimum et maximum de la retraite. Tous les agents de l'État, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, sont éligibles au régime de retraite de l'administration publique. Cependant, il n'existe pas d'âge obligatoire de départ à la retraite défini par la loi. Le système existant pose donc deux problèmes : d'une part, un manque de visibilité des

agents quant à leurs droits en matière de retraite, et, d'autre part, une tendance à préférer ne pas partir en retraite compte tenu de la baisse de pouvoir d'achat que cela pourrait entraîner.

Clarifier les responsabilités institutionnelles liées à la gestion des ressources humaines

À travers les pays de l'OCDE, les institutions centrales de gestion des ressources humaines, similaires à l'OMRH, ont des missions différentes. Cependant, elles sont généralement responsables des politiques liées au recrutement et à la promotion, dont elles délèguent la mise en œuvre aux ministères et à d'autres administrations. Cette situation mène à un processus plus ou moins décentralisé, dans lequel l'institution centrale de ressources humaines accompagne, conseille et éventuellement supervise les autres institutions. Une institution centrale de gestion des ressources humaines (GRH) dotée d'un rôle et de moyens forts permet une délégation plus efficace de certaines mesures de GRH (OCDE, 2012[25]). En dehors des capacités humaines et financières et du cadre d'action, cela signifie que les institutions centrales de GRH se doivent d'assumer un rôle de coopération auprès des autres institutions, qui se traduit par un soutien logistique, la définition de lignes directrices et la réalisation d'évaluations ou de retours d'information.

Comme souligné dans la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, la coopération ne peut exister que s'il existe une définition claire des responsabilités de chaque partie prenante. Cette définition doit s'accompagner de mécanismes de vérification et de contrôle, permettant à chaque partie prenante de maximiser son utilité au sein de l'administration publique.

La première partie de ce chapitre a examiné le rôle des dirigeants dans la gestion des fonctionnaires. La deuxième partie a porté sur le rôle des systèmes de recrutement et de gestion des carrières dans le développement d'un service public performant. Pour que ces deux éléments fonctionnent, il est essentiel de savoir comment les organisations chargées de la gestion du personnel collaborent entre elles. La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne l'importance d'une claire définition des responsabilités institutionnelles en matière de gestion des effectifs, de façon à renforcer l'efficacité du dispositif d'emploi public, en particulier par les moyens suivants :

1. Définir des compétences institutionnelles pour fixer et superviser des exigences minimales communes pour une gestion des effectifs fondée sur le mérite ;
2. Déléguer une marge de manœuvre appropriée à chaque organisme et à chaque ministère, dirigeant et/ou supérieur hiérarchique, afin qu'ils puissent adapter leur gestion des effectifs à leurs objectifs stratégiques ;
3. Mettre en place des mécanismes appropriés de communication et de partage de l'information entre les acteurs institutionnels du dispositif d'emploi public ; et
4. Veiller à ce que chaque acteur institutionnel du dispositif d'emploi public soit doté du mandat et des ressources nécessaires pour fonctionner efficacement.

Cette partie de la Recommandation résonne particulièrement avec l'axe 5 du pilier 2 du PME-2023 sur le renforcement de la coordination gouvernementale. En effet, cet axe souligne le besoin de veiller à la bonne application des prérogatives des institutions, notamment de l'OMRH, et d'établir un cadre pour renforcer la concertation entre institutions centrales et autorités territoriales. En Haïti, les responsabilités en matière de gestion du personnel pourraient être clarifiées à deux niveaux : il s'agirait, premièrement, de permettre aux directeurs des ressources humaines des ministères de remplir leurs fonctions telles que définies par l'article 72 du Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, et, deuxièmement, de veiller à la coopération inter-organisationnelle entre l'OMRH, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT), et le Conseil supérieur de l'administration de la fonction publique (CSAFP). Ce dernier est chargé d'examiner les questions d'ordre général relatives à la modernisation de

la fonction publique, mais le champ d'action, les résultats et le statut actuel de cet organisme sont peu définis et investis.

La responsabilité organisationnelle de la gestion du personnel dans la fonction publique haïtienne au niveau central incombe officiellement à l'OMRH. Au sein du MICT, la Direction des collectivités territoriales constitue le lien administratif et technique entre l'État et les collectivités territoriales. Cette Direction a pour mission, entre autres, de piloter la politique de l'exécutif dans le domaine de la décentralisation, de la déconcentration des services administratifs de l'État et du développement local. Cela implique notamment de prévoir et d'organiser des cycles de formation pour les cadres territoriaux, en coopération avec les organismes compétents.

Des directeurs de ressources humaines marginalisés en Haïti

Le ou la DRH joue un rôle essentiel dans la supervision de toutes les étapes de la carrière et dans le pilotage des ressources humaines de l'État et des administrations. Il est ainsi essentiel que cette fonction soit valorisée et respectée par les supérieurs hiérarchiques. Au sein de l'OCDE, le rôle des DRH a profondément évolué au cours des dernières décennies, passant d'une fonction principalement salariale à une gamme d'attributions liées à l'organisation du travail, à la progression de carrière et la formation, et d'accompagnement au changement. Comme l'indique l'Encadré 5.7, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des initiatives pour soutenir et renforcer la filière RH. Cette évolution justifie l'importance des DRH au sein de la fonction publique, et la place centrale que devrait avoir leur fonction. Cependant, ce rôle apparaît comme étant nettement dévalorisé en Haïti.

Les DRH évoluent en Haïti dans un environnement conflictuel, souvent soumis aux pressions politique et au cadre réglementaire en vigueur. Ils ne sont en effet pas protégés et peuvent subir des pressions ou être transférés s'ils n'obéissent pas aux requêtes de leurs supérieurs hiérarchiques, et ce en dépit d'une loi sur le licenciement arbitraire. Les directions des ressources humaines peuvent donc avoir une dimension purement formelle et ne pas pouvoir accomplir leurs missions. Il semble dès lors urgent en Haïti de doter les DRH d'un statut qui les protège face aux potentielles pressions, de créer un organisme indépendant en charge de protéger leurs droits, ceux des fonctionnaires, et l'aspect méritocratique du système, tout en dépolitisant la fonction RH, comme cela est le cas pour les comptables publics. En parallèle, Haïti pourrait envisager de soutenir les DRH par une formation professionnelle sur les méthodes modernes de gestion de ressources humaines. Ceci est particulièrement important pour que les DRH soient en mesure de mettre en œuvre des pratiques de développement des agents publics et de soutenir les grands commis dans le développement et la mise en place de stratégies RH.

Cependant, l'OMRH se retrouve ainsi dans une situation dans laquelle il ne peut agir ni comme gestionnaire d'une politique de ressources humaines unifiée de l'État, ni comme superviseur d'une coordination plus profonde des administrations en matière de RH. Cependant, des exemples de coopération entre DRH et OMRH existent et pourraient être répliqués et intensifiés. C'est par exemple le cas du concours pour les commissaires départementaux qui a été mené par les DRH avec un appui de l'ORMH tout au long du processus.

Encadré 5.7. Soutenir la fonction des ressources humaines dans les administrations publiques

Bon nombre de services publics de l'OCDE reconnaissent que le renforcement des capacités institutionnelles en matière de ressources humaines est essentiel pour que les administrations publiques remplissent leurs missions :

Australie : la Commission australienne du service public (APS) a commandé un examen de ses capacités en matière de ressources humaines en 2017. L'examen a révélé que la fonction ressources humaines était un élément essentiel des secteurs les plus performants du service public. Elle a conclue que les personnes travaillant dans le secteur de ressources humaines, et en particulier les directeurs et directrices des ressources humaines, devraient acquérir des compétences spécialisées et jouer un rôle plus distinct dans la planification et les décisions opérationnelles.

Canada : la politique sur la gestion des effectifs offre aux sous-ministres le soutien fondamental requis pour recruter et garder des agents très performants, et par là garantir une bonne gouvernance et offrir des services de qualité à la population canadienne, ainsi qu'un milieu de travail inclusif, sûr et sans obstacles qui incarne les valeurs de la fonction publique, comme le respect des personnes et de la démocratie, l'intégrité, la gestion responsable et l'excellence dans les actions et les décisions. La politique définit les objectifs et résultats attendus en matière de ressources humaines, le rôle des autres organisations gouvernementales, et les conséquences d'une non-conformité.

France : les ressources humaines (RH) sont un levier important de la performance et de la modernisation de l'action publique. La filière RH s'inscrit donc au centre des transformations, qui concernent à la fois la professionnalisation de ses acteurs et le renouvellement de ses fonctions axées sur de nouvelles missions stratégiques, de prospective et de pilotage. Partant du constat d'un déficit d'image de la filière, qui engendre des difficultés de recrutement et de fidélisation des agents, dans un contexte de transformation permanente des métiers, la Direction générale de la fonction publique a élaboré en 2019 un « *plan d'actions au service de la transformation de la fonction RH* ». Cette ambition s'est traduite en premier lieu par l'ouverture en 2020 d'un chantier qui fait partie des réformes prioritaires du gouvernement, visant la modernisation de la fonction du recrutement. Un « *plan interministériel de transformation de la fonction recrutement* » a donné lieu à la production de livrables concrets comme : le socle d'une « marque employeur » pour valoriser la filière et développer son attractivité ; un guide de structuration de la fonction recrutement ; un marché interministériel de formations au recrutement ; une « boîte à outils de l'accueil des salariés (*on-boarding*) » ; ou encore des méthodes et outils de description des besoins, de sourçage, de gestion de viviers de recrutements. Ces actions seront amplifiées en 2021, pour accompagner la transformation de la fonction, des processus et des métiers RH.

Irlande : le troisième pilier de la « *People Strategy for the Civil Service 2017-2020* » met l'accent sur le renforcement des capacités des gestionnaires en matière de ressources humaines et sur un meilleur positionnement des fonctions de ressources humaines pour contribuer aux objectifs organisationnels.

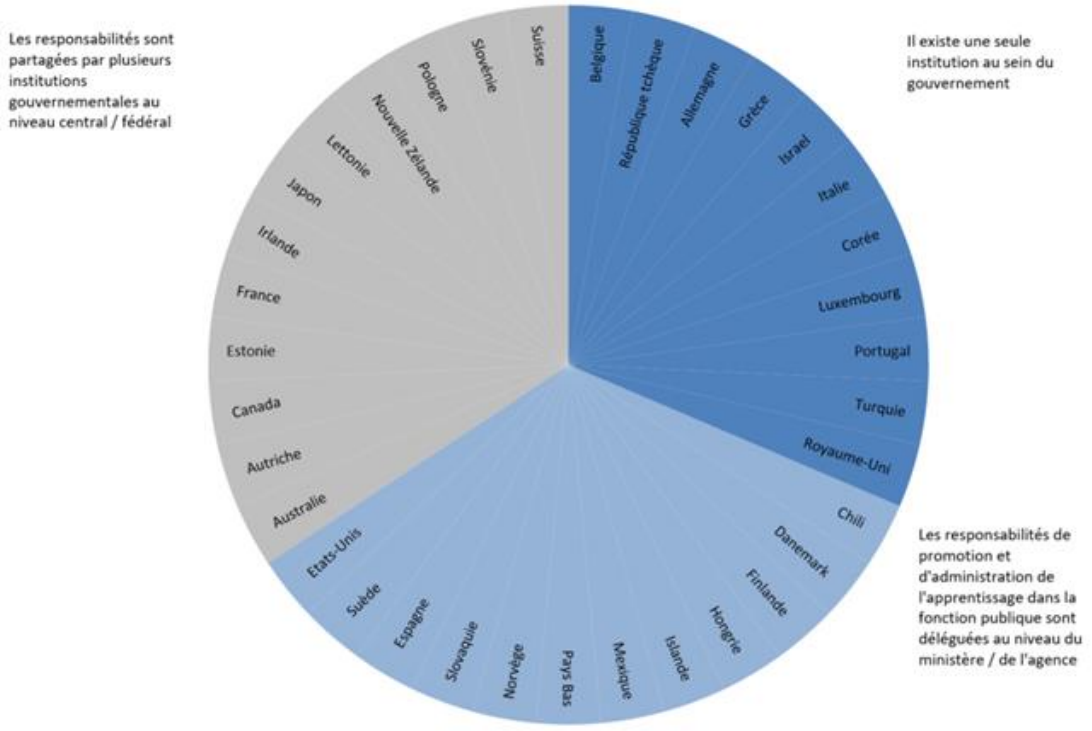
Royaume-Uni : La fonction publique britannique a établi une série de normes et d'attentes minimales pour divers rôles du secteur public, y compris la gestion des ressources humaines. Cette norme fait partie d'un ensemble de normes opérationnelles qui fixent les attentes concernant la manière dont le gouvernement est géré. Les normes peuvent comprendre des éléments obligatoires et d'autres consultatifs.

Sources : Gouvernent d'Australie (2020), https://www.apsc.gov.au/redesigning-hr ; Gouvernement du Canada (2020), site web sur la politique sur la gestion des personne https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32621 ; Fonction Publique (2020), https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/guide-transformation-de-fonction-RH.pdf ; Gouvernement d'Irlande (2020), https://assets.gov.ie/7232/1bd4d30f2003444a9ca59f1cf87afc28.pdf ; Gouvernement du Royaume-Uni (2020), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818838/6.5721_CO_Government_HR_Functional_Standard_FINAL_GOV.UK.pdf

Des pistes de collaboration entre OMRH et DRH résident également dans l'offre de formation peu développée de la fonction publique haïtienne. Ces deux entités doivent pouvoir travailler main dans la main, parfois avec les directions de la formation de certains ministères, pour allouer des lignes budgétaires claires pour l'ensemble de la fonction publique, en fonction des besoins en compétences de chaque ministère.

Le Graphique 5.7 illustre la manière dont les pays de l'OCDE structurent leurs responsabilités institutionnelles en matière d'apprentissage et de développement. Une répartition assez égale existe entre les pays où une seule institution gouvernementale s'occupe de l'apprentissage et du développement (par exemple, l'Italie), les pays où la responsabilité est déléguée à des ministères sectoriels (par exemple, le Danemark) et enfin les pays comme la France, où il existe une forte coordination entre les différents niveaux centraux et fédéraux. En Haïti, une plus grande coordination des efforts d'apprentissage et de développement entre les ministères pourrait aider à répondre aux besoins communs tout en réduisant les coûts grâce à des économies d'échelle.

Graphique 5.7. Organisme responsable de la promotion, la coordination et de l'administration de l'apprentissage dans les administrations publiques centrales



Source : OCDE (2016), Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines dans les gouvernements centraux et fédéraux.

Une fonction publique territoriale en devenir

Dans sa fonction de supervision de la gestion des ressources humaines de l'État, l'OMRH doit ainsi renforcer ses capacités de collaboration avec d'autres institutions. La coopération entre l'OMRH et le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) a permis d'ouvrir le chantier de la création de la fonction publique territoriale en Haïti. L'expérience de l'OCDE dans ce domaine peut être instructive, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités administratives dans le contexte de la décentralisation (voir Encadré 5.8). Haïti est en train de mettre en place sa fonction publique territoriale. Il

est tout aussi important, au niveau local et régional, de renforcer le mérite en analysant les mécanismes de responsabilité des dirigeants à l'égard de la population, la manière dont ils gèrent le recrutement des agents locaux ainsi que les principales responsabilités en matière de ressources humaines, comme la formation et le développement.

En France, des institutions spécifiques ont été créées pour superviser et gérer divers aspects du recrutement et de la formation au niveau régional, et pour promouvoir le service public dans les régions comme une opportunité de carrière.

- Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public paritaire déconcentré dont les missions de formation et d'emploi concourent à l'accompagnement des collectivités territoriales et de leurs agents dans leur mission de service public. Il a trois missions principales : la formation, l'observation et l'organisation des concours des cadres d'emplois A+. L'Institut national des études territoriales (INET), en lien avec la direction des concours et de la mobilité des cadres de direction du CNFPT, accompagne les cadres de direction tout au long de leur carrière professionnelle : orientation en matière de formation, conseils sur le parcours professionnel et aide à la mobilité.
- L'INET contribue également à la réflexion collective sur les questions territoriales en produisant des études et ouvrages, ou en organisant des événements. L'INET assure la formation initiale des lauréats des concours d'administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs de bibliothèques, conservateurs du patrimoine, et assure également la formation continue des cadres supérieurs des collectivités territoriales de toutes filières : administrative, technique, culturelle, ou encore médico-sociale.
- Les centres de gestion (CDG) : ce sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux et créés au niveau départemental (ou interdépartemental pour la région Île-de-France). Ils se voient confier certaines missions en matière de recrutement et de gestion du personnel territorial, sans que les collectivités soient pour autant dessaisies de leur pouvoir de décision. Leur rôle est plutôt, à travers diverses modalités d'intervention, de favoriser une application uniforme et équitable du statut de la fonction publique territoriale. Les CDG regroupent avant tout les collectivités qui leur sont « affiliées ». Cette affiliation, qui s'accompagne du versement d'une cotisation, est obligatoire pour les plus petites collectivités, à savoir les communes et établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires, et facultative pour les autres collectivités. En principe, les collectivités non affiliées, donc essentiellement les plus importantes, assurent elles-mêmes les missions dévolues aux CDG par la loi. Elles peuvent toutefois choisir de recourir au CDG pour certaines de ces missions. En outre, certaines missions obligatoires assurées par les CDG concernent l'ensemble des collectivités, affiliées ou non.

Encadré 5.8. Réussir la décentralisation : manuel à l'attention des décideurs

Quels sont les risques et les pièges à éviter ?

- Il n'y a pas de solution unique et uniforme. Les programmes de renforcement des capacités doivent être adaptés aux besoins des différentes instances gouvernementales locales, sur la base d'une évaluation minutieuse des besoins locaux.
- Les capacités ne doivent pas être considérées comme une contrainte pour le bon fonctionnement du gouvernement, qui affecterait une répartition transparente et fondée sur des principes des pouvoirs entre les gouvernements. Les goulots d'étranglement en matière de capacités peuvent être surmontés avec le temps, alors qu'à court terme, ces lacunes en matière

de capacités pourraient être comblées en empruntant ou en sous-traitant des capacités à des associations de gouvernements infranationaux, à des niveaux de gouvernement supérieurs ou au secteur privé, par exemple.

- Les programmes de renforcement des capacités manquent souvent d'une dimension à long terme. La création et le renforcement des capacités infranationales est un engagement à long terme qui nécessite des ressources durables et un engagement politique des niveaux de gouvernement infranational et central/fédéral.
- Les programmes de renforcement des capacités sont souvent trop réduits, se concentrant sur la formation et l'assistance technique, sans un diagnostic complet des différentes dimensions impliquées.

Quelles sont les recommandations ?

- Les gouvernements devraient chercher à renforcer les capacités des fonctionnaires et des institutions publiques en adoptant une approche systémique, plutôt que de se concentrer uniquement sur l'assistance technique.
- Le gouvernement central devrait évaluer régulièrement les défis en matière de capacités dans les différentes régions, et adapter les politiques pour renforcer ces capacités afin de répondre aux différents besoins des territoires. Il convient de mettre en place une formation du personnel qui couvre la gestion des finances publiques locales, qui devrait avoir un caractère obligatoire. Il est opportun aussi d'instituer une formation obligatoire du personnel des services budgétaires aux méthodes budgétaires, à la conception du budget, à son exécution, à l'analyse des recettes, ainsi qu'à la planification stratégique.
- Distribuer des documents d'orientation formels ou standardisés dans des domaines tels que la planification, l'évaluation de projets, la passation de marchés publics ou le suivi et l'évaluation est très bénéfique.
- Promouvoir un recrutement ouvert et compétitif et une promotion fondée sur le mérite, ainsi que des mesures comme l'adoption d'échelles de rémunération spécifiques pour les domaines d'expertise technique nécessaires, sont des démarches utiles.
- La création d'agences publiques dédiées accessibles à plusieurs juridictions dans les domaines d'expertise nécessaires contribue à renforcer les capacités infranationales.

Source : OCDE (2019), Réussir la décentralisation. Manuel à l'intention des décideurs, Études de l'OCDE sur la gouvernance multi-niveaux, Éditions OCDE, Paris. https ://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en.

Conclusion et recommandations

Il est nécessaire à la réussite du PME-2023 de commencer modestement avec les solutions les plus simples, qui semblent « à portée de main », tout en gardant à l'esprit les changements à long terme. Par exemple, les nominations politiques peuvent fonctionner à condition qu'il y ait des règles claires concernant les objectifs et les critères de nomination, de sorte que les personnes nommées à des postes politiques soient soutenues par une haute fonction publique indépendante et professionnelle, et responsables devant elle. À court terme, les cadres supérieurs pourraient bénéficier d'une formation spécialisée, et à plus long terme, un organe pourrait être créé pour formuler des recommandations sur l'encadrement et la gestion de ce groupe. En ce qui concerne le recrutement, une priorité claire dans la transition vers un concours d'entrée dans la fonction publique est de s'assurer que le concours teste les compétences requises, et que les personnes en charge de l'évaluation ont l'indépendance nécessaire à une prise de décision sur la

base du mérite. Cela ne peut se faire que si les responsabilités de chaque acteur de la gestion du personnel publique sont clairement définies.

Recommandations

Les recommandations suivantes s'appuient sur les trois thèmes d'analyse présentés dans ce chapitre. Elles s'appuient sur le Programme de Modernisation de l'État 2023, les informations collectées par l'OCDE auprès de ses interlocuteurs haïtiens, et la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

1. Soutenir les dirigeants

Compte tenu de leur fonction charnière entre conception et mise en œuvre des politiques publiques, les hauts fonctionnaires – ou grand commis – ont un rôle particulier à jouer dans la mise en place de différents axes du PME-2023. Comme souligné dans la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, le renforcement des aptitudes des dirigeants de la fonction publique est essentiel à l'instauration d'une culture et d'un leadership guidés par des valeurs, telles que le mérite. Pour mettre en œuvre cette recommandation, Haïti pourrait envisager les actions suivantes :

- Mettre les compétences au cœur du processus de nomination des grands commis. La professionnalisation de la haute fonction publique ne peut se concrétiser que si celle-ci dispose des compétences nécessaires à ses missions. Les compétences professionnelles, stratégiques et managériales peuvent être intégrées aux exigences de nominations, et renforcées par des programmes de formation spécifiques.
- Développer au sein de l'OMRH et des directions des ressources humaines des capacités de mise en œuvre et de vérification de l'application des lois en matière de nomination des grands commis. La constitution d'inspections de la haute fonction publique pourrait apporter une première pierre à sa professionnalisation.
- Permettre l'éclosion d'une gestion volontariste de la haute fonction publique, avec des pratiques distinctes reflétant la position particulière des grands commis. Ces pratiques pourraient mieux répondre à leurs besoins spécifiques, par exemple en matière de formation.
- Sensibiliser la haute fonction publique à l'importance de son rôle dans la gestion et la prévision des effectifs.

2. Renforcer le mérite dans le recrutement et gestion de carrière

Conformément à l'article 27 du décret du 17 mai 2005, l'OMRH doit se doter des outils rendant possible une gestion volontariste des agents de la fonction publique et de la carrière des fonctionnaires. Mettre la gestion des compétences au centre de ses missions peut permettre une gestion plus dynamique des agents et une professionnalisation de la fonction publique, mises en avant par la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Pour mettre en œuvre cette Recommandation, Haïti pourrait envisager les actions suivantes :

- Centraliser et rendre accessibles au plus grand nombre les différentes offres d'emploi du secteur public en Haïti sur un portail dédié. Une telle mesure a pour but de faire mieux connaître à tous les candidats les opportunités de carrière, et permet ainsi à la fonction publique d'attirer les meilleurs candidats potentiels.

- Créer, sous la supervision de l'OMRH, un référentiel interministériel de compétences à utiliser emploi par emploi, pour définir de manière homogène les différentes compétences communes aux emplois de la fonction publique.
- Renforcer la mise en place de concours pour des offres d'emploi dont les critères de sélection sont ouverts à tous et évalués sur des bases clairement définies. De tels concours pourraient mener à la constitution de viviers dotés des compétences nécessaires.
- Développer une évaluation standardisée, régulière et obligatoire des agents de la fonction publique, fondée sur la maîtrise et le renforcement de compétences, ainsi que sur la réalisation d'objectifs spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et définis dans le temps.
- Établir des offres de formation au niveau central, axées sur des compétences préalablement définies conjointement par les ministères et l'OMRH. La formation doit être accessible au plus grand nombre pour développer et faire émerger des compétences nécessaires.
- Clarifier les perspectives d'évolution au sein de la fonction publique.
- Assurer des emplois de qualité aux jeunes agents publics, afin d'assurer à la jeunesse haïtienne une représentation au plus proche de l'élaboration des politiques publiques.

3. Clarifier les responsabilités et faciliter la coopération en matière de gestion du personnel

La fonction publique haïtienne est affectée par un manque de coopération et l'absence d'une définition claire du rôle de chaque acteur de la gestion des ressources humaines. L'axe 5 du PME-2023 portant sur le renforcement de la coordination de l'action gouvernementale répond tout particulièrement au besoin de préciser les responsabilités institutionnelles en matière de gestion des effectifs, souligné dans la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique. Pour mettre en œuvre cette Recommandation, Haïti pourrait envisager les actions suivantes :

- Repenser la supervision stratégique de l'OMRH. Théoriquement, l'organisation de la fonction publique haïtienne doit en partie reposer sur le Conseil supérieur de l'administration et de la fonction publique, en charge de la formulation et de l'évaluation des politiques générales liées à l'administration publique et des ressources humaines, et ayant autorité sur l'OMRH. En pratique, cet organe ne prend pas part à la majorité des décisions liées à ses attributions. Une réflexion autour de la supervision de l'OMRH devrait être envisagée afin d'identifier et de conduire efficacement les changements nécessaires à l'exécution du PME-2023.
- Faire évoluer l'écosystème des directions des ressources humaines, et créer un réseau interministériel des ressources humaines faisant remonter à l'OMRH la réalité que les DRH expérimentent au quotidien. Un tel réseau permettrait une coordination plus agile entre la création de politiques publiques et leur mise en œuvre, et favoriserait la professionnalisation de la filière RH.
- Renforcer l'indépendance et la neutralité des DRH en organisant et protégeant leur carrière, comme cela a pu être fait pour les comptables publics.

Références

Ambassade des Etats-Unis en Haiti (2018), *Discours de l'Ambassadeur Sison à la Cérémonie d'Ouverture du Forum International sur la Réforme de l'Etat*, https://ht.usembassy.gov/fr/discours-de-lambassadeur-sison-la-ceremonie-douverture-du-forum-international-sur-la-reforme-de-letat/. [15]

Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement (2006), *Evaluation of UNDP Assistance to conflict-affected countries: Case study Haiti*, https://www.oecd.org/countries/haiti/44826404.pdf. [21]

Charron, N. (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*, http://dx.doi.org/10.1086/687209. [16]

Charron, N. (2016), "Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe: a New National and Sub-National Indicator", *European Journal on Criminal Policy and Research*, http://dx.doi.org/10.1007/s10610-016-9307-0. [17]

Cortazar, J., J. Fuenzalida and M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, http://dx.doi.org/10.18235/0000323. [9]

Crane, K. et al. (2010), *Building a More Resilient Haitian State*, RAND Corporation, https://www.jstor.org/stable/pdf/10.7249/mg1039srf-cc.18.pdf?refreqid=excelsior%3A6cc9360645ab4b484a8bb86cfc967d46. [12]

Dahlstrom, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011), "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption", *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109. [10]

Evans, R. (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64/5, pp. pp. 748-765, http://www.jstor.org/stable/2657374. [18]

Gerson, D. (2020), "Leadership pour une haute fonction publique performante: Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE", No. 40, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f87e7397-fr. [19]

IMF (2012), *Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report*, https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1275.pdf. [13]

Meyer-Sahling, J. and K. Mikkelsen (2016), "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123, http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276. [11]

OCDE (2020), *Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales ou fédérales*. [7]

OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/84581cb5-fr. [24]

OCDE (2020), *Module sur le leadership de l'enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [20]

OCDE (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. [3]

OCDE (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en. [8]

OCDE (2017), *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique OECD/LEGAL/0435*. [23]

OCDE (2012), *Developing Human Resource Management Strategies to Support Strategic Agility in the Public Sector*. [25]

OECD (n.d.), *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/22190414. [22]

Office de Management et des Ressources Humaines (2018), *Programme de modernisation de l'Etat 2018-2023*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/PME-2023_20190313_09h31.pdf. [4]

OMRH (2018), *Charte d'engagement pour les prestations des services de qualité à l'usager*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/CHARTE_D_ENGAGEMENT_POUR_LES_PRESTATIONS_DE_SERVICES.pdf. [2]

OMRH (2018), *Rapport sur les effectifs de la fonction publique en Haiti*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/news/rfph_201802.pdf. [6]

PNUD (2010), *1 Year Later*, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/haiti_one_year_later.html. [1]

Transparency International (2020), "Corruption Perceptions Index", Website accessed 29 January 2020, https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/hti#. [5]

UNDP (2015), *Restore or reform? UN support to core government functions in the aftermath of conflict*, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Executive_Summary_Public_Administration.html. [14]

6 Gouvernement ouvert et gestion stratégique de la communication publique en Haïti

Ce chapitre analyse le cadre institutionnel et des politiques publiques en faveur du gouvernement ouvert et des principes de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation qui le fondent. Il vise aussi à évaluer le cadre réglementaire qui régit la communication stratégique gouvernementale nationale, laquelle est un élément essentiel du gouvernement ouvert. Sur la base des résultats de cette analyse, le chapitre formule des recommandations qui permettront au gouvernement haïtien, d'une part, de mieux intégrer ces principes dans le cycle des politiques publiques, et d'autre part, de communiquer de manière plus efficace et inclusive.

Introduction

Depuis déjà plusieurs années et partout dans le monde, les gouvernements ont fait leurs les principes et initiatives de gouvernement ouvert. Ce principe étant perçu comme un catalyseur pour atteindre des objectifs politiques plus larges tels qu'une gouvernance publique plus efficace, le renforcement de la démocratie, la promotion d'une croissance inclusive et la restauration de la confiance des citoyens vis-à-vis des administrations publiques. Le gouvernement ouvert est aussi mobilisé pour faire face aux défis pressants de grande envergure, comme les questions environnementales, migratoires et économiques, les crises humanitaires ou sanitaires (dont l'épidémie de COVID-19), ou les inégalités socio-économiques marquées, dans un contexte où les citoyens exigent un secteur public plus transparent et redevable offrant de meilleurs services. Le gouvernement ouvert repense le rôle de l'État dans une société moderne qui change, et redéfinit l'élaboration des politiques publiques en mettant l'accent sur les citoyens. En donnant à ces derniers la possibilité de s'exprimer, d'être entendus et pris en compte dans la formulation des politiques publiques, ces efforts accroissent le caractère inclusif, l'acceptabilité et la qualité des décisions ainsi rapprochées des besoins des citoyens.

Une gestion stratégique de la communication publique gouvernementale est un autre moteur essentiel au succès d'une politique d'ouverture du gouvernement. La pandémie de la COVID-19 a souligné l'importance de son rôle, notamment en Haïti avec les initiatives mises en place par le gouvernement pour maintenir la population très régulièrement informée des évolutions. Elle a également accentué l'urgence des réformes en ce sens. En outre, renforcer la participation des citoyens et le dialogue avec eux favorise la mise en œuvre des missions des administrations en réponse aux attentes de la population.

Gouvernement ouvert: transparence, redevabilité et participation

Les bénéfices du gouvernement ouvert pour une croissance inclusive

Pour faire face aux nouveaux défis de l'action publique, comme l'érosion de la confiance des citoyens envers leurs gouvernants et l'insatisfaction à l'égard des institutions démocratiques, une nouvelle culture de gouvernance publique a progressivement émergé, dite du « gouvernement ouvert ». Celle-ci exhorte les gouvernants à placer les citoyens et les autres parties prenantes au centre des politiques publiques. L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive » (OCDE, 2017[1]) (voir Encadré 6.1).

Encadré 6.1. Définitions des principes de gouvernement ouvert

- **Transparence :** la transparence gouvernementale fait référence à l'accès des parties prenantes aux données et informations – divulguées de manière à la fois proactive et réactive – relatives aux mesures prises par les agents publics et à leurs résultats, ainsi qu'à l'ouverture du processus décisionnel.
- **Redevabilité :** la redevabilité désigne une relation faisant référence à la fois au devoir des acteurs publics de fournir des informations transparentes sur leurs actions, activités et performances, et à leur responsabilité. La notion fait également référence au droit des citoyens et des parties prenantes d'avoir accès à ces informations, d'une part, et d'avoir la capacité d'interroger les gouvernements et de récompenser ou de sanctionner leurs performances par le biais des canaux électoraux, institutionnels, administratifs et sociaux, d'autre part.

- **Intégrité :** l'intégrité fait référence à la conformité des mesures en regard des valeurs, principes et normes éthiques partagés pour défendre l'intérêt général, en lui donnant la priorité sur les intérêts particuliers.
- **Participation des parties prenantes :** la participation des parties prenantes fait référence à toutes les manières dont celles-ci peuvent être impliquées dans le cycle politique et dans la conception et la prestation de services, du partage d'informations à la planification des consultations et au renforcement de l'implication et de la collaboration à toutes les étapes du processus de prise de décision. On entend par partie prenante toute partie intéressée ou affectée, par exemple les individus – quels que soient leur âge, leur sexe, leur orientation sexuelle, leurs affiliations religieuses et politiques –, les organisations de la société civile (OSC), les journalistes, les syndicats, le monde académique, etc.

Sources : OCDE (2017[2]), Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr ; OCDE (2017[3]), Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique, http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf ; OCDE (2017[1]), Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438.

En plaçant les citoyens et la société dans son ensemble au cœur des activités gouvernementales, le gouvernement ouvert permet de progresser vers un nouveau paradigme de gouvernance, qui a de profondes conséquences sur la façon dont sont gérés les systèmes politiques, les gouvernements et l'administration publique. Les citoyens sont vus, plutôt que comme de simples usagers des services publics, comme de véritables acteurs qui, en participant pleinement à la vie démocratique de leurs pays et communautés, peuvent contribuer à la recherche des solutions de politiques publiques et veiller que la prise des décisions réponde bien aux besoins. Les gouvernements engagés dans des réformes ambitieuses de gouvernement ouvert identifient plusieurs avantages qui incluent :

- **Des politiques sur mesure et plus réactives :** la possibilité donnée aux parties prenantes d'apporter leur expertise et de donner leur point de vue à toutes les étapes du cycle des politiques publiques rend ces dernières plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs.
- **Des services publics mieux conçus et mieux réalisés :** l'application des principes de transparence et de redevabilité à l'ensemble des services publics permet à leurs usagers d'identifier leurs lacunes et de provoquer des améliorations, améliorant ainsi l'efficacité et la pertinence des services rendus.
- **Une légitimité gouvernementale accrue :** si la prise de décision gouvernementale est transparente, responsable, intègre et participative, les parties prenantes tendent à adhérer davantage aux propositions, et l'action du gouvernement s'en trouve légitimée.
- **Un renforcement de la confiance :** chacun des principes de gouvernement ouvert tend à renforcer la confiance dans les acteurs publics. Or, la confiance est un élément décisif pour le succès de nombreux politiques, programmes et réglementations qui dépendent de la coopération et de l'adhésion des citoyens.
- **Un pas vers la croissance inclusive :** la mise en œuvre des principes de gouvernement ouvert est par ailleurs indispensable à une répartition équitable des fruits de la croissance dans l'ensemble de la société. Ces principes, appliqués à tous les citoyens y compris les plus défavorisés, permettent en effet de réduire les disparités d'accès aux opportunités et l'asymétrie d'informations, qui creusent les inégalités et renforcent l'exclusion (OCDE, 2017[2]).

Tous les acteurs de la société, que ce soient les organisations de la société civile (OSC), le secteur privé, les journalistes, les médias, ou les citoyens eux-mêmes, ont des points de vue qui leur sont propres sur les questions de politiques publiques qui les affectent. Leur implication active dans les prises de décision

renforce leur adhésion aux politiques et réformes suggérées, et contribue ainsi à une utilisation mieux ciblée de ressources publiques limitées.

Lors des entretiens avec le gouvernement et avec la société civile en Haïti, un manque de compréhension des principes de gouvernement ouvert a été mis en évidence, de même que le maintien d'une culture du secret qui s'étend dans toute l'administration publique. Il est dès lors nécessaire que le gouvernement mène des campagnes de sensibilisation promouvant ces principes et les effets positifs qu'ils peuvent avoir sur le bien-être des Haïtiens.

De plus, avoir une définition unique, claire et acceptée par toutes les parties prenantes de ce qu'est un gouvernement ouvert est, de manière plus générale, essentiel pour engager des réformes dans ce domaine. La population est ainsi informée des principales dimensions, de la portée et des limites de cette notion, ce qui en facilite une compréhension et un usage communs, en faisant converger l'ensemble des parties prenantes et des responsables publics autour des mêmes objectifs. Une telle convergence rend possible une analyse robuste de l'impact des stratégies et des initiatives en matière de gouvernement ouvert, à l'échelle de l'ensemble des institutions et des niveaux d'administration. Elle facilite les comparaisons internationales entre les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert (OCDE, 2017[2]). Elle peut également contribuer à renforcer l'adhésion et l'implication des parties prenantes étatiques et non-étatiques impliquées dans les réformes et initiatives de gouvernement ouvert, et à faciliter leur appropriation. Pour cela, une définition commune doit être fixée, reconnue, communiquée et acceptée par tous, y compris le secteur public, les citoyens, les OSC, le secteur privé, les médias, etc. Haïti pourrait envisager de co-construire une définition unique avec toutes les parties prenantes, en tenant compte du contexte politique, culturel et socio-économique du pays. Il est important d'inclure une grande variété des parties prenantes qui soient représentatives de la société, y compris les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, tels que les jeunes, les femmes, les populations rurales, et les citoyens illettrés.

S'appuyant sur les expériences collectives de ses membres et partenaires, le Conseil de l'OCDE a approuvé en 2017 la Recommandation sur le gouvernement ouvert, pour soutenir les gouvernements dans cet effort (OCDE, 2017[1]). À travers dix dispositions, la Recommandation définit les caractéristiques d'un environnement favorable à une gouvernance efficiente, efficace et intégrée du gouvernement ouvert (Encadré 6.2).

Encadré 6.2. Résumé des dispositions de la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

1. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert en collaboration avec les parties prenantes, pour inciter les responsables politiques, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les autres agents publics à s'engager en ce sens
2. Veiller à l'existence et à la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert, en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles
3. Assurer la concrétisation et la mise en pratique des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert
4. Coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels utiles, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socio-économiques pertinents

5. Élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert
6. Communiquer activement autour des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que de leurs résultats, réalisations et impact, afin de veiller à ce qu'elles soient connues, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique
7. S'employer activement à mettre à disposition une information et des données publiques claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient : gratuites, disponibles en format ouvert et libre de droits, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées sur des canaux multiples
8. Offrir à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et les associer activement à toutes les phases du cycle d'élaboration des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la fourniture des services publics. Ceci implique de leur laisser suffisamment de temps et de leur permettre de participer à moindre coût, tout en évitant les chevauchements entre les initiatives. Il faudrait, en outre, consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, en évitant dans le même temps toute influence indue et toute captation de l'action publique par des intérêts particuliers
9. Chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de Co-créer des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique, y compris les données publiques ouvertes
10. En reconnaissant les rôles, prérogatives et, plus généralement, l'indépendance de toutes les parties concernées, et dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants, explorer la possibilité d'un passage du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert.

Source : OCDE (2017[1]), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438.

Un environnement favorable aux réformes de gouvernement ouvert

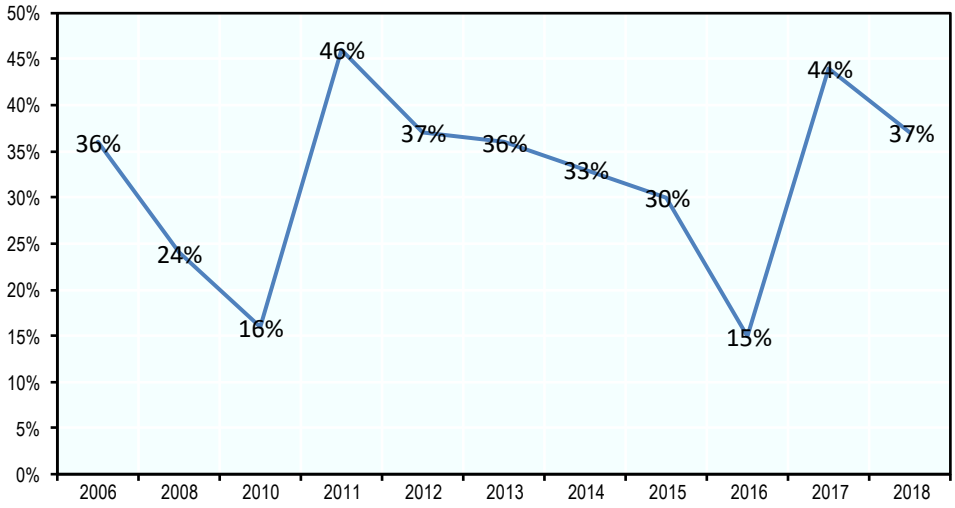
Un contexte sociopolitique stable permet de créer un environnement propice à la mise en œuvre des réformes de gouvernement ouvert. Un espace civique protégé – défini comme l'ensemble des conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique – est une condition préalable nécessaire à la bonne gouvernance et au gouvernement ouvert (OCDE[4]).

En Haïti, l'instabilité politique et sociale conjuguée à l'extrême pauvreté, au chômage massif, à la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, à une corruption omniprésente et à une forte insécurité, empêchent le gouvernement de mettre en œuvre des politiques publiques de qualité et de fournir des services publiques de base (HRW, s.d.[5]) (Banque mondiale, s.d.[6]). Ce contexte complexe d'instabilité rend très difficile l'instauration d'une culture de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation dans le pays. Sortir de l'impasse politique et organiser des élections pour rétablir un pouvoir législatif pour créer des contre-pouvoirs efficaces sont des préalables indispensables. (Plus de détail voir chapitre 1)

Dans ce contexte difficile, la confiance des citoyens dans le gouvernement national en Haïti est faible, à hauteur de 37% selon le rapport Gallup *Trust in Government* de 2018 (Graphique 6.1). Elle a diminué par rapport à 2017 (44%), mais augmenté depuis 2016 (15%) (Gallup, 2019[7]) . Selon ce sondage, la confiance dans le gouvernement est fortement corrélée à l'approbation par les citoyens de la direction de leur pays et à la perception de la corruption au sein du gouvernement. Par exemple, en mai 2019, la Cour supérieure

des comptes et du Contentieux Administratif a annoncé l'implication présumée du Président dans un large scandale de corruption, provoquant d'amples manifestations (Freedom House, 2020[8]).

Graphique 6.1. Confiance dans le gouvernement national en Haïti (2006-2018)



Source : (Gallup, 2019[7]), *Trust in Government | Gallup Historical Trends (Confiance dans le gouvernement | Tendances historiques de Gallup)*, https://news.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx.

Or, la confiance est le fondement sur lequel repose la légitimité des institutions publiques ; elle est cruciale pour maintenir la cohésion sociale. Elle est importante pour le succès d'un large éventail de politiques publiques qui dépendent des réactions et attitudes de la population. La confiance conduit notamment à un plus grand respect des décisions gouvernementales, des règlements et du régime fiscal (OCDE[9]).

Malgré des progrès démocratiques ponctuels et l'inclusion dans la Constitution de la protection de certaines libertés et droits fondamentales, comme les libertés de la presse, d'expression, et de réunion, l'État haïtien a historiquement restreint l'espace civique. En février 2021, l'organisation CIVICUS qui mesure l'état de l'espace civique dans le monde, a catalogué le pays comme « entravé » (CIVICUS[10]), ce qui signifie que « l'espace civique est fortement contesté par les détenteurs du pouvoir, qui imposent divers obstacles juridiques et pratiques limitant la pleine jouissance des droits fondamentaux » (CIVICUS[11]). De plus, *Freedom House*, une organisation non gouvernementale (ONG) qui mesure la liberté politique et civile des pays, catalogue Haïti comme « partiellement libre » (Freedom House, 2021[12]), et indique que le travail des journalistes est contraint par les menaces et la violence, l'ingérence du gouvernement, le manque de ressources financières et un accès difficile à l'information (Freedom House, 2020[8]). Le rapport global sur la liberté d'expression élaboré par Article 19 juge la liberté d'expression en Haïti « limitée », en raison du manque de transparence au sein du gouvernement et de l'absence de protection des journalistes, des communicants et des défenseurs des droits humains (Article 19, 2020[13]). Par ailleurs, si la Constitution protège la liberté de réunion, ce droit est souvent violé dans la pratique par les forces de police, qui utilisent régulièrement une force excessive pour disperser les manifestants mais font rarement l'objet d'enquêtes ou de poursuites. Les défenseurs des droits de l'homme et les militants des ONG qui traitent de sujets sensibles sont exposés aux menaces et à la violence, ce qui crée un climat de peur (Freedom House, 2020[8]).

La protection de l'espace civique et la restauration de la confiance des parties prenantes sont des préalables à une collaboration plus étroite et constructive avec le gouvernement et à leur participation à la vie publique. Le gouvernement doit veiller à que le cadre légal et juridique des libertés et droits civiques

soit garanti et respecté pour promouvoir et protéger l'espace civique. Cela implique d'adopter des mesures pour assurer que les libertés d'expression, de réunion, d'association, du droit à la vie privée, et la protection contre la discrimination, soit respectées. Haïti, comme la plupart pays, dispose d'un Office de la protection du citoyen et de la citoyenne (OPC) qui fait fonction de médiateur indépendant chargé de la promotion et la protection des droits humains. L'OPC, créé en 1987, a pour mission de veiller au respect des libertés et droits fondamentaux des citoyens garantis par la Constitution. Il a ainsi les compétences pour enquêter et formuler des recommandations en cas d'abus de l'administration publique (OPC, s.d.[14]). Néanmoins, d'après les entretiens réalisés lors de la mission d'enquête de l'OCDE, l'Office n'a ni les moyens ni les capacités nécessaires pour faire face aux besoins existants en Haïti ou pour protéger et promouvoir un espace civique adéquat dans le pays.

Haïti pourrait donner plus des moyens à l'OPC pour conduire des enquêtes et encourager une plus forte collaboration entre celui-ci, les autorités nationales et d'autres parties prenantes en vue de sensibiliser les fonctionnaires publics et de mieux identifier les besoins des citoyens. L'Encadré 6.3 fournit des exemples de collaboration des médiateurs avec des parties prenantes.

Encadré 6.3. Initiatives de collaboration des médiateurs avec des parties prenantes

Le rapport de l'OCDE enquêtant sur le rôle des médiateurs en matière de gouvernement ouvert a conclu que certains médiateurs collaborent avec d'autres acteurs dans le cadre du recueil des plaintes. C'est le cas du **Médiateur de l'Irlande**, qui s'appuie sur le personnel formé des centres d'information des citoyens pour recueillir les plaintes devant lui être transmises. Le **Médiateur national d'Espagne** et le **Médiateur du Pays basque (Espagne)** collaborent avec la société civile dans le cadre de la rédaction de rapports spéciaux. Le Médiateur du Pays basque a également organisé des activités conjointes et associé les ONG à sa programmation stratégique. Le **Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Belgique)** collabore avec les parties prenantes pour identifier les problèmes systémiques, et rencontre notamment, tous les trois mois, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté afin de recenser les difficultés des personnes en situation de pauvreté.

Les institutions traitant des questions relatives aux droits humains ont passé des accords de coopération avec des organisations de la société civile. **L'Avocat du peuple de Roumanie** a signé des protocoles de collaboration avec 35 ONG dans le domaine de la prévention de la torture dans les lieux de détention. Ces protocoles régissent les modalités de coopération, telles que l'obligation de confidentialité. De même, le **Médiateur de la Serbie** collabore avec les ONG dans ce domaine précis. Le **Défenseur des droits de la République française** a également signé des conventions avec les ONG et les professionnels qui soutiennent son action en matière de traitement des plaintes et de conduite d'activités de sensibilisation. À titre d'exemple, il a signé sept conventions avec les magistrats, les étudiants, les chercheurs, les philosophes, les jeunes fonctionnaires, les dessinateurs et les enseignants visant à renforcer l'éducation des enfants et des jeunes. **Le Chancelier de la Justice d'Estonie** a coopéré avec les ONG dans le cadre de l'organisation de l'événement « Avec et pour l'enfance » et institué un organe consultatif auprès du Chancelier comprenant des représentants d'organisations pour l'enfance et pour la jeunesse.

Source : OCDE (2018[15]), *Le rôle des médiateurs en matière de gouvernement ouvert*, http://www.oecd.org/gov/Ombudsman-Report-FR.pdf.

Instaurer un cadre de gouvernance propice aux réformes de gouvernement ouvert

Consolider un cadre politique favorable aux principes de gouvernement ouvert

Un cadre de gouvernance propice aux réformes de gouvernement ouvert est nécessaire à leur mise en œuvre. Ceci implique de disposer de cadres de politique publique, juridique et institutionnel solides, accompagnés d'une direction de haut niveau. Le cadre politique des réformes de gouvernement ouvert fixe une feuille de route définissant les principes et les modalités, tandis que la nature transversale des réformes du gouvernement ouvert requiert un engagement politique et un leadership fort pour assurer une meilleure cohérence des politiques publiques. L'engagement politique reflète la décision des dirigeants d'utiliser leur pouvoir, leur influence et leur implication personnelle pour s'assurer que les réformes, les programmes et les initiatives reçoivent l'attention, les ressources et le soutien politique nécessaires pour surmonter les résistances au changement, les oppositions internes et externes et les impasses (OCDE, 2017[2]).

Or, les responsables exécutifs et législatifs haïtiens semblent manquer, aux yeux des citoyens, de la légitimité nécessaire, du fait des nombreux problèmes entourant leurs élections. D'une part, les transitions politiques demeurent difficiles à cause des élections régulièrement perturbées par la violence, entachées d'accusations de fraudes et reportées (Freedom House, 2020[8]). Des groupes de la société civile ont dénoncé des fraudes dans le décompte des voix, des listes électorales incohérentes et des manœuvres pour priver certains électeurs de leur droit de vote. Le Conseil électoral provisoire (CEP), responsable de la gestion du processus électoral, est soupçonné de manquer d'impartialité en raison de l'influence du pouvoir exécutif (Freedom House, 2020[8]). D'autre part, le pays connaît une forte baisse de la participation électorale. Le taux de participation a été lors des dernières élections législatives de 2015 historiquement bas, à hauteur de 18%, en regard des 60% en 2000, 28% en 2006 et 23% en 2011. De même, le taux de participation a été, lors de l'élection présidentielle de 2016, de 18%, en regard de 78% en 2000, 59% en 2006 et 22% en 2011 (IDEA, s.d.[16]). Tout cela nuit aux réformes du gouvernement ouvert et ne permet pas une participation efficiente et efficace des parties prenantes à la vie publique.

Pour permettre que le gouvernement ouvert apporte les bénéfices escomptés, les hauts responsables politiques doivent s'efforcer de montrer leur adhésion à un changement de culture de gouvernance et à des mesures concrètes à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, incluant toutes les parties prenantes. Dans plusieurs pays, cet engagement est souvent promu dans des documents stratégiques de haut niveau ou d'une stratégie de gouvernement ouvert[1]. En Haïti, les principes de transparence, redevabilité et participation des parties prenantes, sont évoqués dans le *Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023)*. Le PME-2023 est un document stratégique qui fixe les grandes lignes de la réforme de la gouvernance publique dans le pays, et qui a pour objectif principal de mettre en place un État moderne répondant aux besoins des usagers des services publics. Il reconnaît l'importance d'établir une culture de transparence, de redevabilité et de participation dans l'élaboration et la prestation des politiques et des services publics (Gouvernement d'Haïti, 2018[17]).

Le PME-2023 définit des objectifs qui visent à renforcer certains des principes de gouvernement ouvert. Ceux-ci sont liées aux axes 1 (amélioration de la prestation des services publics aux usagers), 6 (gouvernance territoriale) et 10 (contrôle externe et transparence). Ce dernier axe, en particulier, a deux objectifs : d'une part la mise en place d'un contrôle externe en matière budgétaire, réalisé par plusieurs acteurs et incluant des citoyens ; et d'autre part des mesures pour garantir l'effectivité des mécanismes de contrôle externe (Gouvernement d'Haïti, 2018[17]). En réponse à ces objectifs, un portail des données des dépenses budgétaires a ainsi été mis en place par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) avec le soutien de la Banque mondiale. Le gouvernement a également indiqué son intention d'élaborer un budget citoyen avec l'accompagnement des Partenaires techniques et financiers (PTF). Néanmoins, des efforts sont encore nécessaires pour renforcer les mécanismes de transparence et de lutte contre la

corruption. Comme il sera expliqué dans la section suivante, les dispositifs existants sont très limités, manquent d'efficacité et de structure, et n'atteignent pas l'ensemble de la population.

Une bonne pratique est de rédiger ces documents à travers d'un processus participatif et inclusif pour s'assurer qu'ils reflètent les demandes et besoins de la société civile. Pour la création du PME-2023, des représentants de la société civile ont ainsi été associés au comité d'élaboration lors des phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation. C'est la première fois que le gouvernement a impliqué des parties prenantes dans l'élaboration d'un plan stratégique, en réponse aux conclusions de l'évaluation du précédent programme de réforme, qui avaient mis en évidence, parmi d'autres défis, un manque d'appropriation par les parties prenantes. Selon l'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH), cette coopération avait aussi pour but de contribuer à mettre en place un gouvernement plus ouvert en améliorant la « transparence de l'action publique, la consultation et la concertation avec la société civile, et la participation citoyenne » (Gouvernement d'Haïti, 2018[17]). Néanmoins, il ressort des entretiens de l'OCDE avec différents acteurs que la société civile impliquée dans ce comité n'était pas représentative en termes de genre, de territoires, et des domaines sectoriels. Par ailleurs, bien que le comité ait dit avoir été consulté pour la conception du PME-2023, son implication dans la mise en œuvre et l'évaluation semble avoir été limitée.

Si ces actions sont autant de premiers pas vers un gouvernement plus ouvert et participatif, des efforts considérables demeurent nécessaires pour atteindre les objectifs du PME-2023. Pour Haïti, un engagement à long terme vers ces réformes devrait nécessairement passer par des initiatives concrètes et un engagement politique envers les principes et initiatives du gouvernement ouvert. Un plus fort engagement des autorités publiques de haut niveau, tels que le Président, les ministres, les législateurs et d'autres personnalités politiques pertinentes aux principes et initiatives pourrait aider à renforcer l'adhésion de toutes les parties prenantes. Cela est nécessaire pour encourager un changement de culture de gouvernance et vaincre la culture du secret présente en Haïti[2]. La Tunisie est un bon exemple d'engagement politique de haut niveau envers plusieurs de ces réformes (voir Encadré 6.4).

Encadré 6.4. L'engagement politique de haut niveau envers le gouvernement ouvert en Tunisie

Neuf ans après la révolution de 2011, la Tunisie a considérablement amélioré sa gouvernance et s'est engagée dans des réformes ambitieuses pour ouvrir davantage le gouvernement. Le pays est devenu éligible et a rejoint le Partenariat pour le gouvernement ouvert (PGO) en janvier 2014 ; il était le deuxième pays de la région MENA à le faire. Depuis lors, la Tunisie a mise en œuvre trois plans d'action nationale dans le cadre du PGO, promulgué une loi sur l'accès à l'information en 2017 et créé une commission d'accès à l'information pour appuyer le déploiement de cette loi. En octobre 2020, le pays a lancé la phase de consultation pour le 4ème plan d'action nationale du PGO. Ce processus a impliqué la participation d'une grande variété de parties prenantes, y compris des institutions indépendantes et des organisations de la société civile.

En 2019, la Tunisie a officiellement adhéré à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert. En novembre 2020, la Tunisie a lancé le processus d'élaboration de la toute première stratégie nationale pour un gouvernement ouvert, et une analyse de l'espace civique lors d'un événement conjoint coprésidé par les ministres de la Fonction publique et des Relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile.

Source : (Présidence du gouvernement de la République tunisienne, s.d.[18]), http ://www.ogptunisie.gov.tn/fr/.

Élaborer un cadre institutionnel solide facilitant la coordination et la collaboration avec les parties prenantes

La nature transversale des réformes du gouvernement ouvert nécessite, pour leur mise en œuvre, l'implication, dans un cadre institutionnel solide, de diverses parties prenantes issues à la fois du secteur public et de la société civile. La majorité des pays de l'OCDE (77%) ont un bureau chargé au sein du gouvernement de la coordination horizontale des réformes du gouvernement ouvert. Ces bureaux peuvent avoir différentes fonctions, incluant selon les cas l'élaboration des documents stratégiques de haut niveau, leur mise en œuvre, leur suivi ou l'évaluation de leur impact. L'emplacement institutionnel de ces bureaux est déterminant de l'appui politique dont ils disposent et de la cohérence entre les priorités stratégiques du gouvernement (OCDE, 2017[2]).

En Haïti, même si deux ministères disposent d'un mandat qui les mettent en relation avec les parties prenantes, aucune structure n'est chargée de leur collaboration avec ces dernières avec le gouvernement. D'une part, l'OMRH compte parmi ses attributions l'amélioration de la relation de l'administration avec les usagers des services publics, y compris au moyen de la gouvernance électronique (OMRH, s.d.[19]). Un de ses bureaux, le Centre de Renseignements Administratifs (CRA), qui est chargé de fournir aux usagers des informations sur les services et procédures des ministères et organismes publics (OMRH-CRA, s.d.[20]). D'autre part, Direction de la Coordination des activités des ONG (DCAONG) au sein du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) a le rôle de la tenue du registre des ONG. Il pourrait être utile pour Haïti d'assurer que la collaboration avec les parties prenantes soit effectivement mis en œuvre. Pour ce faire, Haïti pourrait envisager de confier ce rôle à deux instances déjà existantes :

- Un bureau ou une personne de haut niveau qui s'assure que les initiatives du gouvernement ouvert, y compris en matière de participation des ONG et des parties prenantes, jouissent de l'appui politique nécessaire et qu'elles sont cohérentes par rapport aux priorités stratégiques du gouvernement, par exemple la Primature ;
- Un bureau ou une personne responsable de la partie opérationnelle et technique des initiatives en contact direct avec les ONG, et dotée d'un pouvoir de mobilisation et de rassemblement des différents acteurs de la société civile, par exemple l'OMRH via son CRA.

Il est important que ce mandat et sa mise en œuvre soient accompagnés d'une feuille de route claire avec les ressources –financières et humaines- nécessaires pour l'accomplir. Une meilleure coordination avec les ONG peut, d'une part, aider le gouvernement à mieux canaliser l'appui extérieur (voir le chapitre 2). Renforcer la relation avec les ONG permettra, d'autre part, de davantage impliquer les parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et services publics. Haïti pourrait par exemple suivre l'exemple du Bénin, qui dispose au sein du gouvernement de deux structures chargées de faciliter la coordination et la collaboration avec les parties prenantes ainsi que l'agenda de gouvernement ouvert (voir Encadré 6.5).

Encadré 6.5. Cadre institutionnel mis en place au Bénin pour la participation des parties prenantes

Le Bénin dispose de deux ministères, au sein du gouvernement, chargés des relations avec les parties prenantes et des initiatives de gouvernement ouvert. Au sein de la Présidence de la République, le Bureau d'analyse et d'investigation (BAI) doit fournir conseils et instructions de haut niveau afin que les initiatives soient en cohérence avec les priorités du gouvernement. Le BAI est chargé, entre autres, de fournir une assistance technique en matière de gouvernance, de préparer des notes techniques sur la

conception des programmes et projets, de contribuer à la définition des objectifs de réforme, d'analyser des programmes économiques et financiers, et d'organiser et superviser les missions d'audit.

En outre, deux structures au sein du Ministère de la Justice et de la Législation jouent un rôle déterminant en matière d'initiatives du gouvernement ouvert au Bénin. La Direction des relations avec les institutions, des politiques et des dynamiques sociales est ainsi chargée de la relation institutionnelle du gouvernement avec les ONG. Elle définit la stratégie et les orientations visant à renforcer les capacités de la société civile. Elle est chargée des relations avec les ONG, les partis politiques, les institutions de la République, les syndicats, et prend en charge la formation civique et citoyenne. D'autre part, le Centre de promotion des organisations de la société civile est la branche opérationnelle de la relation du gouvernement avec les ONG. Son but est de renforcer les capacités des ONG sur le terrain, en leur fournissant l'accompagnement et le soutien nécessaire. Son objectif global est d'agir comme l'interlocuteur gouvernemental de terrain pour faciliter la mise en œuvre des activités des ONG. Les deux structures, la Direction et le Centre, travaillent en étroite collaboration.

Source : Secrétariat général du Gouvernement du Bénin (Bénin, 2016[21]), *Décret N° 2016-366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'analyse et d'investigation*, https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2016-366/.

Consolider les mécanismes de participation avec les parties prenantes

Les initiatives de participation des parties prenantes aident les gouvernements à garantir que ces politiques et services publics répondent aux besoins et demandes des citoyens. Ces initiatives devraient être mises en œuvre tout au long du cycle des politiques publiques et de la fourniture de services publics : la définition des priorités, le processus de rédaction, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. La participation des parties prenantes est particulièrement importante lorsque la confiance dans les institutions publiques est faible et que les gouvernements cherchent à restaurer leur relation avec les citoyens (OCDE, 2017[2]).

Reconnaissant qu'il existe diverses formes de participation entre citoyens et gouvernements, l'OCDE a établi une typologie pour les classifier. Cela peut aller de la transmission d'information, qui est la forme la plus basique de participation, à une implication complète des parties prenantes dans la co-production d'une politique publique ou d'un service public. L'implication des citoyens augmente avec les niveaux de participation (OCDE, 2017[2]).

La Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert reconnaît que pour générer une participation qui soit inclusive et réactive aux besoins de tous les citoyens et parties prenantes, il faut s'efforcer d'inclure les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, tels que les jeunes, les femmes, les populations rurales, et les citoyens illettrés tout en tenant compte de leurs caractéristiques linguistiques et démographiques. (OCDE, 2017[1]). Cela contribue à garantir un large éventail de perspectives et d'expertises, ce qui aboutira à terme à une élaboration de politiques et à une conception et à une prestation de services plus cohérentes et plus efficaces. Afin d'aider les autorités publiques à surmonter les défis liés à l'instauration d'une participation inclusive et efficace des citoyens et des parties prenantes, l'OCDE a notamment établi *10 Principes directeurs pour un processus d'élaboration des politiques ouvert et inclusif dont un fait spécifiquement référence à l'inclusion comme quoi « tous les citoyens doivent bénéficier des possibilités égales et de canaux multiples pour accéder à l'information être consultés et participer. Tout doit être fait, dans la mesure du raisonnable, pour associer le plus large éventail de citoyens possible »* (OCDE, 2009[22]).

Information

Selon la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, l'information est le « niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'information sur demande et les mesures "volontaristes" prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information » (OCDE, 2017[1]). Concrètement, la divulgation transparente de l'information et des données permet aux citoyens d'exercer leur voix et de contribuer à l'établissement des priorités, de s'engager dans un suivi efficace des actions gouvernementales, et d'avoir un dialogue éclairé et de participer en ce qui concerne les décisions qui affectent leur vie. Les lois d'accès à l'information encadrent ce premier niveau de participation car elles couvrent à la fois la fourniture d'informations à la demande et les mesures proactives de diffusion de l'information.

Le droit d'accès à l'information du secteur public constitue le fondement des réformes du gouvernement ouvert. Ce droit permet de rendre les gouvernements redevables de leurs décisions devant les citoyens, en même temps qu'il permet à ces derniers de mieux comprendre le rôle des pouvoirs publics et les décisions prises en leur nom, mais aussi de choisir leurs représentants plus efficacement (OCDE, 2017[2]). Aujourd'hui 120 pays autour du monde, y compris tous les pays de l'OCDE, ont adopté une loi d'accès à l'information. Leurs dispositions, ainsi que leur degré de mise en œuvre, dépendent largement des spécificités de chaque pays et de son système juridique, administratif et politique. Cependant, la plupart partagent des dispositions similaires (voir Encadré 6.6).

Encadré 6.6. Dispositions des lois d'accès à l'information

- Tout d'abord, la loi doit clairement énoncer ses **objectifs** et sa **portée** : dans presque tous les pays de l'OCDE, la loi garantit l'accès à l'information générée par l'administration centrale et l'exécutif, mais certains textes portent aussi sur les entreprises publiques, les branches législatives et judiciaires ou les échelons infranationaux. Ces lois précisent aussi les modalités de divulgation proactive et réactive de l'information.
- **La divulgation est dite proactive** lorsque les informations sont mises à la disposition de la population par le gouvernement sans demande préalable des citoyens. Un tel mécanisme est essentiel au renforcement de la transparence et de l'ouverture ainsi qu'à la réduction des coûts des procédures de demandes d'informations. La grande majorité des pays de l'OCDE divulgue de manière proactive des documents budgétaires, des rapports ministériels annuels et des rapports d'audit. Les pays doivent s'assurer que cette information soit pertinente, à jour, fiable et réutilisable. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces informations sont publiées soit sur un site unique tel qu'un portail central, soit sur le site Internet de chaque ministère ou institution, soit sur les deux.
- Par contraste, la divulgation **réactive** fait référence au droit de demander des informations qui ne sont pas rendues publiques en ligne, et au devoir de l'autorité publique d'y répondre. Ces dispositions décrivent la procédure de demande, notamment qui peut déposer celle-ci, la possibilité d'un anonymat, l'existence éventuelle de frais et le délai de réponse à la demande. Les lois décrivent également, de manière limitative, les raisons légitimes d'exempter certaines informations de la divulgation. Les normes internationales en la matière admettent par exemple que des raisons de sécurité nationale ou de protection des données personnelles sont des motifs valables d'exemption de divulgation.
- Les lois sur l'accès à l'information prévoient également généralement une procédure permettant aux demandeurs de **faire appel et/ou de réviser la décision** en cas de refus de leur demande.

Outre les possibilités de recours, les lois désignent en général le ou les **organes en charge de garantir la mise en œuvre et de surveiller de la bonne application de la loi**. Ces organes peuvent prendre la forme d'une commission d'information indépendante (aussi nommée agence, organe, médiateur) avec un mandat spécifique pour l'accès à l'information, la transparence ou la lutte contre la corruption. Il peut également s'agir d'un médiateur chargé de l'accès à l'information parmi d'autres sujets (par exemple les droits humains, les discriminations, etc.). D'autres pays attribuent à une autorité du gouvernement central ces missions, ou créent un accès aux bureaux d'information qui sont chargés de répondre aux demandes d'accès aux informations et/ou de la divulgation proactive des informations.

Source : (OCDE, 2017[2]), Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

Le droit d'accès à l'information est reconnu par l'article 40 de la Constitution de 1987 de la République d'Haïti :

> *Obligation est faite à l'État de donner publicité par voie de presse parlée, écrite et télévisée, en langues créole et française aux lois, arrêtés, décrets, accords internationaux, traités, conventions, à tout ce qui touche la vie nationale, exception faite pour les informations relevant de la sécurité nationale (République d'Haïti, 1987[23]).*

Cependant, Haïti ne dispose pas actuellement d'une loi d'accès à l'information. Selon le gouvernement, une proposition de loi est en attente de vote au Parlement, mais la situation du pouvoir législatif en empêche son adoption. De plus, cette proposition n'est connue d'aucun des acteurs non gouvernementaux avec lesquels l'OCDE s'est entretenue.

L'adoption d'une loi d'accès à l'information par Haïti conforme aux meilleures pratiques internationales, est donc cruciale pour donner une structure au système d'information de manière à favoriser la transparence et la redevabilité et à réduire la culture du secret présente en Haïti. Le gouvernement a reconnu l'importance de l'institutionnalisation du droit d'accès à l'information. De plus, l'élaboration d'une loi d'accès à l'information suivant un processus lui-même participatif (impliquant les parties prenantes : société civile, secteur privé, médias, etc.) constituerait une opportunité unique pour montrer l'engagement du gouvernement haïtien envers les principes de transparence et de participation. Pour atteindre les groupes sociaux les plus vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, il sera important pour le gouvernement de s'assurer que le processus d'élaboration soit communiqué en créole et en français par plusieurs moyens, et que la loi et ses dispositifs soient aussi disponibles dans les deux langues. Haïti pourrait suivre l'exemple du Chili, qui dispose d'un format commun pour faire une demande d'accès à l'information applicable à l'ensemble de l'administration publique et disponible dans les cinq langues officielles du pays (Conseil pour la transparence de Chili[24]). L'Organisation des États Américains, dont Haïti est membre, a adopté une loi modèle d'accès à l'information qui pourrait servir d'exemple à suivre (OEA, 2020[25]) et Haïti pourrait aussi s'inspirer du Maroc, qui a fait un processus participatif pour l'élaboration de sa loi d'accès à l'information (Encadré 6.7).

Encadré 6.7. Processus d'élaboration de la loi d'accès à l'information au Maroc

Avant sa soumission au Conseil de gouvernement en août 2013, plusieurs étapes ont jalonné la préparation du projet de loi, qui a débuté en 2012.

- Élaboration par le Département de la Réforme de l'Administration d'un premier projet de loi relatif à l'accès aux documents administratifs
- Étude comparative de plusieurs lois d'accès à l'information étrangères, et analyse de normes et principes en vigueur au sein d'organisations internationales (Programme des Nations Unies pour le développement, UNESCO, Union européenne)
- Création d'un comité interministériel et organisation d'une série de réunions (32 réunions) consacrées à la préparation du cadre juridique et réglementaire du droit d'accès à l'information
- Étude et examen du projet de loi par des experts de la Banque mondiale lors d'une série de réunions avec des membres du comité interministériel (6 réunions)
- Session de révision du projet de loi réunissant le Département de la Reforme et des experts de la Banque mondiale et du Royaume-Uni (7 réunions)
- Consultation de plusieurs parties prenantes : le projet de loi a ensuite été publié sur le site Internet du Secrétariat général du gouvernement entre le 26 mars et le 24 avril 2013, et les citoyens, les organisations de la société civile et les personnes intéressées ont été invités à exprimer leurs opinions, observations et suggestions. Le gouvernement a par ailleurs organisé en juin 2013 une rencontre nationale sur « le droit à l'information : levier de la démocratie participative » avec la participation de plusieurs parties prenantes
- Recueil et intégration au projet de loi des observations et propositions des citoyens et des organisations de la société civile.

Toutes ces étapes ont contribué à l'amélioration du projet de loi et au renforcement de l'adhésion des parties prenantes.

Source : Gouvernement du Maroc.

Dans la pratique, il reste très difficile d'obtenir des documents et des données du gouvernement sur les actions, les procédures et les services publics à tous les niveaux de l'État. Les systèmes d'information existants dans l'administration publique manquent d'efficacité et sont peu structurés. Bien que chaque ministère dispose d'un site Internet, les formats et les informations ne sont pas uniformes et plusieurs pages de ces sites sont vides. En outre, l'accès aux lois, décrets et actes légaux du pays est difficile. Ce manque général d'information a été relevé comme un des obstacles les plus importants à la construction d'une culture de transparence et de redevabilité, autant par le gouvernement que par les représentants de la société civile rencontrés par l'OCDE. Il entrave l'accès aux processus et aux services publics, et contribue de surcroît à la méfiance généralisée de la population vis-à-vis du gouvernement. Ce dernier a toutefois fait quelques efforts de divulgation proactive et de sensibilisation. On peut citer à cet égard le portail des données des dépenses budgétaires mis en place par le MEF et la cellule de communication mise en place par la Direction des finances publiques (MEF[26]). Des initiatives ont été prises en matière de marchés publics pour assurer la transparence des procédures, avec la mise à la disposition de documents-types ou encore la publication de l'avis d'attribution. De plus, la Commission nationale des marchés publics (CNMP) a entrepris des actions de sensibilisation à l'instar de la journée d'échange avec les journalistes, ou du concours de dissertation ouvert au public sur le thème « La transparence dans les

marchés publics comme instrument de lutte contre la corruption » (CNMP[27]). Ces efforts de divulgation proactive vont dans la bonne direction pour améliorer la transparence.

Dans l'attente de l'adoption d'une loi d'accès à l'information, qui donnerait une structure globale aux systèmes d'information en Haïti**,** le gouvernement pourrait développer davantage des initiatives au sein de tous les ministères, tel que le MEF, pour assurer que l'information et les données pertinentes sont à la disposition des citoyens. Étant donné le faible taux de pénétration d'Internet en Haïti (32% de la population (Banque mondiale[28])), ces initiatives devraient être accompagnées de campagnes de sensibilisation des citoyens ainsi que de formations à l'attention des fonctionnaires afin d'accroître la prise de conscience de l'importance de la transparence, dans le sillage de la CNMP. Haïti pourrait suivre l'exemple de transparence budgétaire au Cameroun pour divulguer et sensibiliser les citoyens dans ce domaine (Encadré 6.8).

Encadré 6.8. Encourager les citoyens grâce à la transparence budgétaire au Cameroun

Avec le soutien de la Banque Mondiale, la région du Nord-Ouest du Cameroun a piloté une initiative visant à promouvoir une plus grande transparence budgétaire. Ses objectifs étaient les suivants :

- La simplification, l'analyse et la divulgation des budgets à plusieurs niveaux (national, régional, divisionnaire, municipal, scolaire et centre de santé)
- Renforcement ou sensibilisation et renforcement des capacités des responsables gouvernementaux et des institutions locales et régionales pour promouvoir le dialogue public sur les dépenses publiques en encourageant la gouvernance du côté de la demande.

Un comité directeur placé sous la présidence du gouverneur régional a coordonné la création de modèles budgétaires simplifiés qui pourraient être utilisés pour recueillir des informations budgétaires. Les modèles ont été conçus pour transmettre les informations les plus importantes en un coup d'œil : les ressources disponibles et leurs dépenses entre les fonctions concurrentes ainsi que les indicateurs de performance. Des formations ont également été dispensées aux responsables concernés sur l'importance de la transparence budgétaire et sur la manière de remplir avec précision les modèles. Des modèles de budget ont été remplis pour 117 institutions de la région (écoles, centres de santé et conseils locaux) et ces informations ont été largement diffusées par le biais de brochures, des panneaux d'affichage et des médias.

De plus, une série des réunions d'information sur le budget public a été organisée pour informer les citoyens sur les ressources disponibles des institutions, leur origine et la nature de leurs dépenses. Lors de chaque réunion, les budgets ont été lus et les citoyens ont eu la possibilité de poser des questions et de formuler des commentaires sur les informations divulguées. Pour encourager la participation du public aux réunions de diffusion du budget, une ONG locale a facilité un processus innovant de sensibilisation, de mobilisation communautaire et de renforcement des capacités à travers la communauté.

Les évaluations du projet ont montré qu'en conséquence :

- Le public a pris conscience de l'importance de la divulgation du budget, du rôle et des responsabilités des institutions publiques, ainsi que du devoir des fonctionnaires de rendre compte de la manière dont les fonds publics sont dépensés.
- Des cas de mauvaise priorisation et de gaspillage de ressources ont été révélés et des affaires de corruption ont été mises au jour, ce qui, dans un cas, a conduit à la restitution des fonds détournés.

- Les citoyens ont pris davantage conscience des contraintes auxquelles sont confrontées les institutions en entendant des fonctionnaires expliquer les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.
- La prise de conscience de l'importance de lier les budgets et les dépenses aux indicateurs de performance a augmenté, et il y a eu une meilleure compréhension de la nécessité de fixer des objectifs de performance conformes à des attentes réalistes en regard des ressources disponible.
- Les fonctionnaires – et les maires en particulier – ont signalé une amélioration des relations avec leurs électeurs et une confiance accrue entre les citoyens et eux-mêmes.

Source : OCDE (à venir), Supporting Open Government Principles and Practices at the Local Level in Jordan *(Soutenir les principes et pratiques de gouvernement ouvert au niveau local en Jordanie)*.

Consultation

La Recommandation de l'OCDE définit la consultation comme un « niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et vice versa. La consultation se fonde sur une définition préalable de la question au sujet de laquelle des avis sont sollicités, et elle implique la fourniture d'une information pertinente, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus » (OCDE, 2017[1]). Les initiatives de consultation aident les gouvernements à acquérir une plus grande connaissance des besoins de la population pour fournir des services ou réduire les formalités administratives.

L'exemple typique de ces pratiques sont les commentaires sur des projets ou des propositions de loi. Comme indiqué dans le rapport sur la *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, l'association des parties prenantes aux réglementations permet aux autorités de recueillir des informations pour informer leurs décisions, aidant ainsi à anticiper des effets non désirés et des problèmes concrets de mise en œuvre (2018[29]). Le Rapport a trouvé que « presque tous les pays de l'OCDE ont fait entrer l'association des parties prenantes dans leur processus législatif et réglementaire, en créant et en étendant une obligation de consultation pour les nouvelles lois ou réglementations » (OCDE, 2018[29]). Cette consultation peut s'appuyer sur divers mécanismes tels que des groupes consultatifs, des consultations formelles avec les partenaires sociaux, des réunions publiques physiques et des portails en ligne. La plupart des pays de l'OCDE utilise une combinaison de ces mécanismes.

En Haïti, il n'existe pas de cadre légal général pour associer systématiquement les parties prenantes au processus législatif et réglementaire. Cependant, le Parlement et l'exécutif peuvent mettre en place des outils de consultation sur des domaines sectoriels, comme cela est déjà prévu dans plusieurs réglementations. Ainsi, le Décret portant organisation de l'administration centrale de l'État de 2005 prévoit dans son article 97 la possibilité de créer des conseils consultatifs au sein des ministères. Ceux-ci peuvent regrouper différents représentants intervenant dans le secteur concerné « afin de recueillir des avis sur les politiques, programmes et projets du ministère » (MEF, 2005[30]). Cependant, étant donné que leur création n'est pas obligatoire, les ministères n'ont pas d'incitation à faire usage de cet outil. En effet, d'après les échanges avec le gouvernement, aucun ministère n'a, à ce jour, encore mis en place de conseil consultatif. D'autres exemples sectoriels incluent le Décret portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable de 2006 prévoit, dans ses articles 58, 69 et 70, des audiences publiques et des évaluations environnementales (Me. Boniface Alexandre, 2006[31]). De plus, l'article 217 de la Constitution dispose que « L'Exécutif est tenu de prévoir un mode de consultation des collectivités territoriales pour toute démarche intéressant les finances locales » (République d'Haïti, 1987[23]). Néanmoins, ni les entretiens ni les documents parvenus n'ont permis de confirmer l'usage pratique de ces outils.

Des initiatives des consultations informelles peuvent toutefois être relevées. Par exemple, le CRA, avec le soutien de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), a mis en place un site internet qui cartographie les services publics avec une fiche technique donnant toutes les informations pertinentes aux usagers. Ce site propose également des sondages et des forums par thématique pour recueillir les commentaires des usagers afin d'améliorer les services. Cependant, plusieurs services n'ont pas leur fiche technique et le site n'a pas été mis à jour depuis 2016. Cela suggère que le retour des usagers via le site internet n'est pas effectivement et systématiquement pris en compte. En plus du site internet, le CRA est aussi censé donner des informations aux usagers par téléphone ou *in situ* (OMRH-CRA, s.d.[20]). D'après les échanges lors de la mission d'enquête de l'OCDE, le CRA manque de moyens, ce qui l'empêche de fournir efficacement des renseignements aux usagers. Une autre initiative pertinente de consultation pilotée par l'OMHR est la « Charte d'engagement pour les prestations de services de qualité à l'usager » mis en place en 2018. Cette Charte encourage six ministères pilotes à améliorer les services aux usagers à travers une série de mesures visant à simplifier des procédures internes et à aller vers plus de transparence et d'accessibilité. Parmi ces mesures, les ministères se sont engagés à « considérer l'usager comme un client placé au centre du service public » en mettant en place des moyens de consultation tels que des services de doléances ou des rapports mensuels sur le taux de satisfaction des clients (OMRH, 2018[32]). Certains ministères ont progressé dans leurs engagements, par exemple les Archives nationales et l'Office national d'identification ont mis sur leurs sites Internet les adresses et les numéros de contact pour le traitement de doléances (Archives nationales d'Haïti[33]) (Office national d'identification, s.d.[34]).

Globalement, les exemples de consultation et les mécanismes de participation citoyenne restent très limités. Il ressort des entretiens que, lors des rares occasions qui leur ont été données de participer, les parties prenantes n'ont pas su si, au final, leurs commentaires avaient été pris en compte et n'ont pas eu de retour sur les actions mises en place. De fait, le gouvernement a reconnu la nécessité de l'instauration d'un cadre légal pour organiser les mécanismes de participation.

Pour faire face à cette situation, d'une part, Haïti pourrait étendre les initiatives informelles en cours. Ainsi, la mise en place des conseils consultatifs devrait être encouragée dans tous les ministères. Le gouvernement devrait aussi s'assurer que le CRA a assez de moyens pour donner efficacement des renseignements sur les services publics que ce soit sur internet, téléphone ou *in situ*, et pour recueillir les commentaires des usagers afin d'améliorer la prestation des services. Également, l'usage de la Charte pourrait être généralisé à tous les ministères, tout en mettant en place un suivi de sa mise en œuvre, par exemple en publiant des indicateurs des progrès effectués. D'autre part, le gouvernement pourrait instaurer la consultation systématique et formelle des parties prenantes tout au long du cycle d'élaboration des politiques publiques, pour les initiatives et plans stratégiques ainsi que pour les projets ou propositions de loi. Pour ce faire, il pourrait envisager l'adoption d'un décret ou d'une loi qui crée l'obligation de consulter les parties prenantes pour toute nouvelle loi ou réglementation. De plus, il devrait faire un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés de la société pour s'assurer qu'un large éventail de points de vue et d'expertises soit pris en compte, par exemple, en s'assurant que toutes les opportunités de participation soient communiquées en créole et en français. De même, il serait utile d'élaborer un document ou manuel, destiné aux fonctionnaires publics, leur donnant des lignes directrices en matière de participation. L'Encadré 6.9 fournit une liste – non-exhaustive – des éléments qui pourraient être intégrés à un tel document.

Encadré 6.9. Éléments à prendre en compte lors d'une initiative de consultation des parties prenantes

Les éléments suivants doivent être pris en compte pour mener à bien les initiatives de participation des parties prenantes :

- **Objectifs de la consultation :** quels sont les résultats attendus ?
- **Échelle géographique :** la consultation est-elle nationale, régionale, locale ?
- **Parties prenantes impliquées :** qui est affecté par la politique ou le service public sur lequel ou laquelle porte la consultation (critères sociaux, géographiques, professionnels, de sexe, etc.) ? Comment assurer la représentation de chacun de ces groupes ?
- **Mécanisme de participation :** quel(s) est (sont) le (ou les) mécanisme(s) adéquat(s) pour atteindre l'ensemble des parties prenantes identifiées ?
- **Temps :** quelle durée semble raisonnable pour impliquer pleinement l'ensemble des parties prenantes ?
- **Entité responsable :** quelle entité gouvernementale est responsable de mener à bien la consultation ? Celle-ci est-elle bien en position de mobiliser et d'engager les moyens nécessaires ?
- **Rôle de chaque participant :** qu'attend-on précisément de chaque participant (fonctionnaires, parties prenantes) ?
- **Moyens nécessaires et coût associé :** les fonctionnaires dont l'implication est nécessaire pour mener à bien la consultation disposent-ils des moyens techniques adéquats ? Sont-ils suffisamment formés ? Quel est le coût associé ?
- **Plan de communication :** comment informer et sensibiliser au mieux les parties prenantes de l'existence de l'initiative de participation ? Par la suite, comment seront communiqués ses résultats et son impact ? Quels médias de communication seront privilégiés (site Internet gouvernemental, site du ministère en charge, publication ou gazette officielle, réseaux sociaux, presse écrite, TV, radio, etc.) ?
- **Suivi et d'évaluation :** quels mécanismes permettront de tirer les leçons de l'initiative, de confronter les réalisations aux résultats et de rendre compte des coûts engagés ?

Il peut être utile de détailler ces différents éléments dans un document cadre, à destination de tous les pouvoirs publics susceptibles de mettre en place des initiatives de participation. Ce document peut prendre des formes différentes selon les pays (stratégie, charte, circulaire interne, guide, manuel, etc., voire loi).

Source : OCDE (2017[2]), Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

Engagement

Selon la Recommandation de l'OCDE, l'engagement (ou implication) désigne un système de gouvernement dans lequel « les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics » (OCDE, 2017[1]). Dans ce genre de partenariat, les parties prenantes collaborent avec le gouvernement pour contribuer à l'agenda de politique publique, façonner le dialogue dans le processus de prise de décision et améliorer les services publics. Cependant, la responsabilité des décisions prises incombe au gouvernement. Il faut pour cela que les gouvernements

s'engagent à respecter les contributions données par les parties prenantes, et que les parties prenantes assument une responsabilité accrue dans la vie publique (OCDE, 2019[35]).

En Haïti, l'engagement des parties prenantes est peu développé. Comme déjà évoqué, des représentants de la société civile ont été associés au comité d'élaboration du PME-2023 et impliqués dans les phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation. Le MEF a, de son côté, fait part de sa volonté d'élaborer un budget citoyen mais le processus n'a pas encore commencé.

Pour aller au-delà de l'initiative faite avec le PME-2023, il est nécessaire pour Haïti de créer des mécanismes structurés de participation qui favorisent l'engagement dans la vie publique. Un premier pas dans cette direction est à travers l'institutionnalisation et la reconnaissance des ONG afin d'encadrer leurs activités, d'éviter leur prolifération et ainsi de favoriser une meilleure collaboration. Pour ce faire, le gouvernement pourrait cartographier les priorités et besoins des ONG afin qu'elles puissent contribuer davantage au développement du pays. Haïti pourrait s'inspirer de l'exemple du Bénin, qui a conduit en 2018 des États généraux des organisations de la société civil béninoises (Encadré 6.10).

Encadré 6.10. États généraux et Consensus national des organisations de la société civile béninoises

Dans le cadre du Plan national du développement (PND), publié en 2018, le Bénin a fait des efforts pour institutionnaliser les OSC avec l'organisation des États généraux (EG) de la société civile. Tenus à Cotonou en décembre 2018, les EG avaient comme objectif « de faire émerger un consensus national, tant sur les préoccupations et priorités des OSC béninoises que sur les mesures concrètes à mettre en œuvre par les autres acteurs, notamment l'État, pour accroître leurs contributions à l'efficacité du développement au niveau national ».

Les EG se sont organisés autour de quatre grandes thématiques en rapport aux OSC : 1) le concept de société civile ; 2) leur cadre juridique, représentatif et de partenariat ; 3) leur efficacité et financement ; et 4) leur gouvernance interne. Les conclusions des réflexions ont abouti avec un document de position surnommé « Le Consensus national des OSC béninoises ». Les principales résolutions du Consensus comprennent les points suivants :

- **Concept de société civile** : quatre composantes (ou classification) de la société civile : 1) associations (de jeunes, de développement, de femmes, des chefferies traditionnelles, des confessions religieuses, médias, etc.) ; 2) ONG ; 3) organisations socioprofessionnelles, et 4) syndicats
- **Le cadre juridique, représentatif et de partenariat** : le besoin d'adopter une loi sur la liberté d'association, en considérant les lignes directrices de l'Union Africaine et la définition des EG ; la mise en place d'un Observatoire d'Éthique et de Déontologie de la Société Civile
- **L'efficacité et financement** : l'importance du renforcement des capacités des OSC ; la sensibilisation des OSC aux dispositions fiscales
- **La gouvernance interne** : l'alternance est un principe primordial ; le besoin d'élaborer une étude pour définir les modalités de régulation et d'autorégulation des OSC.

Bien que les résolutions ou recommandations du Consensus National des OSC Béninoises sont non-contraignantes pour le gouvernement, elles représentent une orientation claire et consensuelle pour faciliter le cadrage des OSC au pays.

Source : Programme renforcement et participation de la société civile (RePASOC), U. (2018[36]), *Consensus national des OSC béninoises*, https://mdscbenin.org/wp-content/uploads/2019/03/Le-Consensus-de-Cotonou-Les-Etats-G%C3%A9n%C3%A9raux-de-la-Soci%C3%A9t%C3%A9-Civile-du-B%C3%A9nin-Final.pdf.

Donner aux citoyens la possibilité de participer et de contribuer au fonctionnement de leur gouvernement est particulièrement important au niveau local, car c'est à ce niveau que la plupart des citoyens ont un contact plus direct avec les services publics et l'administration en général. En effet, les gouvernements locaux ont souvent plus de flexibilité dans la manière dont ils fournissent les services publics et mettent en œuvre les objectifs dictés par les politiques nationales. C'est également à ce niveau que la participation des individus et des groupes de la société civile est susceptible d'avoir le plus d'impact.

En Haïti, bien que le gouvernement conduise certaines initiatives avec la société civile au niveau local, c'est avec le secteur associatif et le soutien des PTF que l'engagement peut être le plus fort dans certains domaines (par exemple la protection de l'environnement ou les droits des femmes). Dans le cadre des actions prévues dans l'axe 6 du PME-2023, le MEF et le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) doivent impliquer la société civile et le secteur privé dans les actions publiques locales avec pour objectif d'améliorer la gouvernance locale (Gouvernement d'Haïti, 2018[17]). Un exemple notable du secteur associatif est la participation citoyenne à travers le Makòn, qui est un espace de dialogue où les organisations communautaires peuvent intervenir dans la vie publique. Le projet mené dans le Cap Haïtien par le CCFD-Terre Solidaire et l'Agence Française de Développement (AFD), œuvre au renforcement des capacités et de l'expression de la société civile pour co-construire des politiques publiques locales (AFD[37]). Un autre projet d'ADEMA dans le Bas Nord-Ouest d'Haïti, soutenu par l'AFD et l'Union Européenne vise à accompagner le processus de décentralisation en favorisant l'émergence d'une gouvernance participative. Le projet entend renforcer les capacités des collectivités territoriales et accompagner la société civile locale pour contribuer à l'élaboration locale des politiques publiques (AFD[38]). Ces exemples illustrent l'importance du secteur associatif haïtien dans la promotion des principes de gouvernement ouvert au niveau local. Le gouvernement pourrait envisager de collaborer avec ces réseaux pour soutenir et multiplier les initiatives encourageant la participation locale. La communication autour des initiatives et de leur contenu étant cruciale, la section suivante analysera comment le gouvernement peut faire usage de la communication comme levier de participation et de sensibilisation.

Gestion stratégique de la communication publique

Une gestion stratégique et efficace de la communication publique est un levier essentiel d'une politique d'ouverture de l'administration à tous les échelons de la gouvernance. Elle est en effet à la fois un moyen d'action, de transparence et de redevabilité, et une contribution à la participation des citoyens à la vie publique. Elle peut ainsi contribuer à renforcer leur confiance envers le gouvernement, dont on sait qu'elle est faible en Haïti (37% selon le rapport *Gallup Trust in Government* de 2018 (Gallup, 2019[7])).

La communication publique s'entend comme toute activité ou initiative de communication menée par des institutions publiques dans l'intérêt général (OCDE, 2020[39]). Ces actions incluent la diffusion d'informations, ainsi que la consultation et le dialogue avec les parties prenantes. Elles peuvent aussi inclure des activités dont le but est de faire comprendre le rôle des institutions, leurs compétences et leur fonctionnement, d'animer la vie démocratique, de rendre compte des politiques publiques, d'informer sur les services publics ou encore d'éclairer sur les enjeux collectifs afin de faire évoluer les comportements (Cap'Com, 2020[40]). La communication publique se distingue ainsi de la communication politique qui concerne le débat politique, les élections ou encore les partis et les personnalités politiques.

Le gouvernement haïtien a fait preuve de volontarisme dans ce domaine. Celui-ci s'est matérialisé par la mise en place, au sein des ministères et administrations à diverses échelles, de fonctions, unités, cellules ou autres entités dédiées à la communication, ainsi que par le développement d'outils spécifiques, y compris en matière numérique avec la création de sites Internet et de comptes sur les réseaux sociaux. Cette volonté a été affichée dès 2012, dans le deuxième Programme cadre de réforme de l'État entre 2012 et 2017 (PCRE-II)[3], qui prévoyait notamment la rédaction d'un plan de communication à l'échelle de l'ensemble du gouvernement.

Un usage stratégique de la communication peut utilement soutenir l'ensemble des objectifs de politiques publiques du gouvernement et des institutions individuelles (par exemple, accompagnement du changement, accroissement de la transparence, amélioration de services publics, etc.) et leurs initiatives, en amplifier l'impact et les rendre plus participatives, alors que les autorités rencontrées ont manifesté leur volonté de renforcer les moyens humains, financiers et techniques nécessaires à une plus grande efficacité. Des efforts en ce sens contribueraient, en effet, à approfondir le dialogue avec les citoyens et à expliciter et soutenir durablement des orientations cohérentes et stratégiques à l'échelle du gouvernement et des instances publiques spécifiques, ainsi que les objectifs en matière de modernisation et ouverture de l'administration.

En outre, une prise de conscience accrue et une meilleure intégration du rôle stratégique de la communication publique sont des éléments clés pour renforcer la transparence, la redevabilité et le caractère inclusif du gouvernement haïtien. Elles supposent la reconnaissance de son rôle transversal, non seulement interne, au sein des administrations et dans l'ensemble du gouvernement, mais aussi externe, vis-à-vis du public, de la société civile et des médias, ainsi que du secteur privé et de toutes les parties prenantes.

Afin d'utiliser tout le potentiel de la communication publique comme levier pour atteindre ces objectifs, les éléments suivants pourront faire l'objet d'une attention particulière dans le contexte haïtien :

- Une clarification des orientations stratégiques de la communication publique
- Un recensement et une valorisation des fonctions de communication et de leurs ressources
- Un usage de la communication comme levier de participation.

Clarification des orientations stratégiques de la communication publique

Il est indispensable d'adopter des orientations stratégiques explicites pour assurer la cohérence et orienter l'action et les initiatives menées par les communicants publics. Une approche stratégique est définie comme le cadre qui définit l'orientation de toutes les actions de communication. Elle englobe notamment la définition des objectifs à atteindre, la construction des messages, le choix des canaux et des outils utilisés, l'identification des publics cibles, les propositions budgétaires et le calendrier de mise en œuvre. En d'autres termes, ce cadre (national, local, ou institutionnel) définit l'approche globale et l'orientation des initiatives à mener, ainsi que les objectifs à court, moyen et long terme (OCDE, 2017[2]).

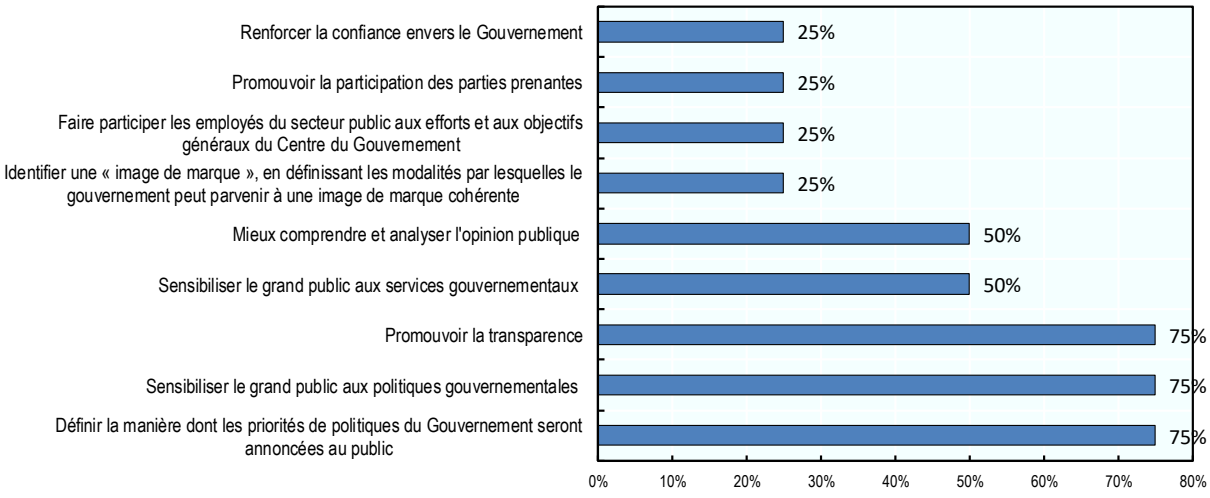
De façon plus concrète, il s'agit généralement d'un document écrit, dont la validité dans le temps est définie et limitée, mentionnant explicitement les domaines couverts, et qui fournit une description unique et cohérente d'une solution à un problème. L'objectif d'une stratégie est de répondre aux questions « Quoi ? », « pourquoi ? » et « qui ? ». Elle s'articule au plan de communication, un document fournissant des détails pour répondre aux questions « quand ? » et « comment? », en assignant notamment des objectifs précis aux différentes activités.

En Haïti, les entretiens réalisés lors de la mission d'enquête montrent qu'il existe dans la plupart des ministères des unités, entités, ou *a minima* de fonctions, dédiées à la communication. Elles sont en charge de mettre en œuvre de manière autonome les actions de diffusion d'informations pour leur propre institution, bien que le Conseil des ministres soit considéré comme un mécanisme pouvant aider à coordonner les messages des différentes administrations. Si certains ministères, comme le ministère de la Communication, peuvent s'appuyer sur d'importants effectifs de communicants et journalistes de métiers, ces ressources semblent parfois beaucoup plus limitées dans d'autres structures. L'éventail des missions mises en œuvre par ces fonctions dédiées varie : il inclut toujours la gestion de relations avec les médias, mais peut parfois également inclure des ressources en charge de la communication numérique, des campagnes ou encore de leur planification.

Au niveau de l'État central haïtien, l'élaboration des stratégies de communication est la compétence jugée la plus complexe par l'ensemble des administrations ayant répondu au questionnaire de l'OCDE à ce sujet. En outre, l'Office de Management et des Ressources humaines (OMRH) et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) soulignent tous deux les défis posés par la mise en place de plan de communication.

Au sein des ministères ayant répondu au questionnaire de l'OCDE, la Primature mentionne un plan, l'OMRH et le MEF y ajoutent une stratégie, et le MEF déclare aussi avoir mis en place un calendrier des activités de communication. Les réponses au questionnaire font état d'objectifs similaires au sein de la Primature et du MEF et qui correspondent à des priorités évoquées lors d'un entretien avec le Ministère de la communication (Graphique 6.2).

Graphique 6.2. Objectifs principaux de la communication publique de quatre administrations haïtiennes



Note : Seules les réponses ayant été sélectionnées au moins une fois, parmi les 19 options proposées, apparaissent sur le graphique. Les quatre administrations qui ont répondu ou ont été interrogées sur ce sujet sont : la Primature, l'OMRH, le MEF et le ministère de la Communication. Le MEF a fourni 9 réponses au total, au lieu des 5 demandées. Le ministère de la Communication a indiqué 3 objectifs dans le cadre des réunions organisées lors de la mission de revue par les pairs. L'OMRH n'a pas fourni de données pour cette question.
Source : Questionnaire OCDE 2020 ; échanges lors de la mission d'enquête.

Cependant, les orientations définies ne constituent pas encore une stratégie de communication publique au regard des éléments de définition précités. En effet, les orientations existantes n'incluent pas, pour l'instant, la formulation d'objectifs explicites précisant notamment les politiques publiques auxquelles les activités de communication concourent et fixant leur orientation qui seraient déclinés ensuite de manière cohérente dans les plans. En outre, ces orientations s'appuient sur des moyens humains et financiers encore limités (voir la section suivante).

Des efforts sont néanmoins déployés pour développer une approche plus stratégique de la communication publique en Haïti. À l'échelle de l'ensemble du gouvernement, les administrations interrogées soulignent des responsabilités assignées et, par conséquent, une distinction entre les efforts menés par le ministère de la Culture et de la Communication, d'une part, en ce qui concerne la coordination et la mise en œuvre de la communication de l'ensemble du gouvernement, et par la Primature, d'autre part, pour la définition des priorités de politiques publiques. Néanmoins, les échanges avec les médias, la société civile et d'autres acteurs en Haïti soulèvent que, lorsque ces responsabilités sont appréhendées de l'extérieur du gouvernement, elles ne sont pas faciles à cerner, du point de vue de leur articulation, de leur diffusion et de leurs objectifs spécifiques.

Des échanges avec le ministère de la Communication font état d'un plan d'action écrit en début d'année et d'un bilan annuel, en fin d'année, à l'échelle de l'institution. Toutefois, le suivi et la gestion de l'actualité publique et politique haïtienne affectent et ralentissent parfois son exécution. En outre, bien que le plan prévoie des activités pour opérationnaliser la vision du gouvernement au cours de l'année à venir, et que les structures de mise en œuvre perdurent et soient fonctionnelles, l'instabilité politique et les nominations aux plus hauts échelons politiques et administratifs peuvent également en affecter les priorités et la mise en œuvre.

Cependant, il est important de clarifier les objectifs, et à plus ou moins long terme, une politique ou une stratégie de communication publique, ainsi que les responsabilités en la matière, tant au sein du gouvernement central que vis-à-vis des citoyens, de la société civile et des médias. Les échanges avec les acteurs de l'écosystème médiatique et de la société civile ont en effet souligné la nécessité d'accentuer les efforts assurant la lisibilité non seulement quant aux actions menées et objectifs poursuivis, mais aussi quant aux différentes responsabilités assignées en matière de communication, au sein du gouvernement et parfois au sein même des administrations. *A minima*, des objectifs précis et publicisés permettront de définir les attentes et d'améliorer la compréhension de l'ensemble des agents et des parties prenantes quant aux responsabilités, points de contact, messages et actions de l'administration haïtienne en matière de diffusion de l'information et de dialogue avec la population.

En ce sens, à plus long terme, le gouvernement haïtien pourra envisager d'expliciter, de clarifier et de consolider sa gestion stratégique de la communication publique dans un cadre formel ou dans un document public, au travers d'une stratégie de communication et de plans afférents. Plusieurs pays de l'OCDE ont opté pour une définition explicite des buts, audiences, activités, échéances et budgets par le biais de stratégies et plans de communication. C'est le cas par exemple des attentes définies par la stratégie de communication du Royaume-Uni (Encadré 6.11). En définissant plus précisément la stratégie et les objectifs poursuivis, y compris par audiences, les activités de communication du gouvernement haïtien pourront être davantage déclinées pour atteindre des publics ciblés. Cela pourra s'appuyer sur la cartographie et la sélection des meilleurs canaux et formats pour ce faire, y compris pour joindre des publics plus isolés, vulnérables ou moins à l'aise ou présents sur les outils numériques, tout en tenant compte de leurs caractéristiques linguistiques et démographiques.

Encadré 6.11. La stratégie de communication du gouvernement britannique

La stratégie de communication du gouvernement britannique (2019-2020) a énoncé trois grands défis et défini les solutions et buts respectifs pour les surmonter :

1) Élever les normes

- Mettre en œuvre un portefeuille ambitieux de nouveaux programmes d'amélioration pour stimuler la transformation des ministères et des organismes
- Améliorer le marketing gouvernemental à travers une série d'événements, de formations et de mesures relatives à l'achat de médias
- Accélérer la transformation des compétences numériques et de la culture pour stimuler l'innovation, et aider les professionnels de la communication à consacrer du temps et des ressources à l'amélioration des compétences individus et des équipes.

2) Renforcer la démocratie

- Lutter contre la désinformation et la mésinformation grâce à des modèles pérennes fournissant des réponses stratégiques à long terme

- Établir des partenariats avec les ministères et un réseau d'ambassades pour apporter un soutien au gouvernement et aux institutions à l'échelle internationale.

3) Fournir des services aux communautés

- Lancer des campagnes à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, telles que la campagne « *Prepare for EU Exit* », pour diffuser des informations importantes aux citoyens
- Mettre en œuvre une série de campagnes pour faire connaître les mesures prises dans des domaines tels que l'éducation et les compétences, l'économie et l'industrie, la santé et le bien-être, le logement et la mobilité sociale.

Source : Gouvernement du Royaume-Uni (2021), site web du plan de communication gouvernemental 2021/22 https://communication-plan.gcs.civilservice.gov.uk/.

Une définition claire et explicite de la stratégie de communication est un autre prérequis pour une coordination efficace des actions à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Des efforts de coordination émergent. Certaines réponses au questionnaire de l'OCDE soulignent que les Conseils de gouvernement sont considérés comme une occasion de coordonner mais que des efforts de synchronisation supplémentaires seraient nécessaires pour améliorer l'impact des actions menées. En outre, il ressort des entretiens réalisés lors de la mission d'enquête que l'action du ministère de la Communication est de nature transversale, en lien régulier avec les services de communication des autres institutions haïtiennes. Cette pratique s'illustre notamment dans la mise en place des « Lundis de la presse », un rendez-vous hebdomadaire coordonné par le ministère au cours duquel le responsable d'une institution s'entretient avec la population et les journalistes, y compris de la diaspora et des provinces, au sujet de ses grands chantiers. La Primature et la Présidence ont également mené des actions similaires, ou de soutien à la communication d'autres institutions.

Il est essentiel que ces actions et l'ensemble des activités de communication s'adossent à des mécanismes de coordination. Ceux-ci seront de nature à créer des synergies et éviter la démultiplication des efforts, mais surtout à assurer la cohérence des communications, dans la mesure où la compréhension des messages gouvernementaux peut être affectée par la multiplicité des voix et des angles choisis.

Au-delà des réunions politiques du Conseil du gouvernement, instaurer des mécanismes formels ou informels de coordination, spécifiques aux activités des communicants, peut soutenir leur action stratégique. Ceux-ci peuvent prendre la forme de réunions interministérielles régulières de coordination, ou de comités de pilotage, de réseaux des directeurs de la communication ou de référents chargés de fonctions de communication dans les administrations haïtiennes, se réunissant à une fréquence définie. Il peut s'agir aussi d'un forum ou d'un groupe en ligne plus informel (plateforme en ligne, groupe WhatsApp, etc.), mais accessible à une ou plusieurs personnes pour chaque administration, et leur permettant de partager des mises à jour et des informations avec les collègues d'autres administrations. À travers les pays membres de l'OCDE, des outils de ce type sont utilisés pour la coordination et le partage d'information et d'expériences, la création de synergies et d'actions plus synchrones entre ministères, et afin d'éviter la duplication des efforts. De nombreux pays membres et partenaires de l'OCDE ont opté pour de tels outils, comme le groupe WhatsApp des responsables de la communication au Maroc, ou les différents réseaux mis en place par le Canada ou la Belgique par exemple (Royaume de Belgique, 2020[41]).

Un processus de définition des objectifs ou d'une future stratégie, inclusif et participatif, serait profitable à leur formulation. À plus long terme, il permettrait, d'une part, une approche plus coordonnée et cohérente à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, en sondant et faisant converger les institutions (par exemple au moyen d'un sondage, d'une conférence de cadrage, d'une réunion ou d'une cellule interministérielle, ou encore d'un comité de pilotage). Il pourrait accentuer, d'autre part, le caractère transparent et inclusif

de la stratégie de communication gouvernementale vis-à-vis de l'ensemble de la société, en associant les citoyens et les parties prenantes. Ces derniers pourraient en effet concourir à une meilleure identification des informations, domaines de politique ou services publics qui les intéresseraient en priorité, tout en se voyant indiquer en retour comment leurs préférences et idées peuvent être prises en compte et mises en œuvre dans les activités de communication gouvernementale.

La clarification de cette approche stratégique – qu'il s'agisse des objectifs, des responsabilités et des actions à mener – est en outre un facteur essentiel favorisant une distinction plus nette entre communications publique et politique. Il ressort des échanges organisés lors de la mission d'enquête aussi bien que de l'analyse des contenus des outils de communication numérique (voir la dernière section), que les messages diffusés, par voie de presse ou via des supports et canaux numériques, se centrent souvent sur les activités des ministres et élus. Ils couvrent actuellement peu les services publics, les interactions ou le dialogue avec la population. Ceci soulève le risque d'une confusion entre communication publique et communication politique, qui peut porter atteinte à l'impartialité des messages diffusés et affecter la confiance des citoyens. Aux Pays-Bas, les Principes de communication du gouvernement insistent sur cette distinction. La communication publique est appelée à se :

> *« centrer sur les politiques publiques et les organisations, et non sur l'image des ministres, secrétaires d'État ou autres responsables publics. L'accent est placé sur la publicité et la clarification (Government of the Netherlands, 2017[42]). »*

Recensement et valorisation des fonctions de communication et des ressources dédiées

Assurer la présence et la valorisation des fonctions de communication, leur allouer des ressources dédiées, est essentiel à une gestion et une mise en œuvre efficaces et stratégiques de la communication publique, au sein des administrations, comme entre les administrations et avec les citoyens et parties prenantes. Le gouvernement haïtien a pris la mesure des défis en la matière et entamé un long chemin dans la transformation des modes de fonctionnement et de diffusion de l'information. Si, malgré des moyens financiers contraints, des fonctions et unités ont d'ores et déjà été mises en place, les constats déjà formulés sur les défis et la nécessité de renforcer l'approche stratégique tiennent en grande partie à des structures, compétences et formations qui nécessitent d'être consolidées.

Les administrations haïtiennes demeurent confrontées au défi de fournir des informations de manières réactive et proactive, aux journalistes et aux citoyens, et de renforcer le dialogue avec eux. Elles sont donc appelées à renforcer les dispositifs en place, accroître la professionnalisation et valoriser les fonctions de communication et les compétences liées pour faciliter l'interaction avec les diverses parties prenantes.

Néanmoins, le choix de créer des fonctions et entités dédiées dans les organigrammes des autorités publiques centrales atteste la reconnaissance du rôle de la communication dans l'action publique. Il ressort des échanges de la mission d'enquête que des cellules, équipes ou entités, ou certaines fonctions spécifiques de communication, ont bien été établies non seulement au sein des instances formulant les réponses au questionnaire de l'OCDE, mais également dans la plupart des administrations.

Plus précisément, certaines responsabilités en matière de communication publique ont été définies et assignées au sein des trois administrations ayant répondu au questionnaire de l'OCDE ; elles couvrent à ce stade la planification de leur communication, les campagnes ou encore les relations avec les médias. La clarification de l'ensemble des responsabilités (par exemple en matière de stratégie, évaluation, communication numérique, de crise, etc.) et métiers peut s'appuyer sur le recensement des métiers de la communication publique et sur la description de leurs principaux objectifs et activités dans un cadre défini ou dans un répertoire, à l'image de ceux développés au Canada ou en France (Encadré 6.12).

L'existence de ces métiers spécifiques contribue par ailleurs à définir et simplifier les niveaux de décision et à accroître l'efficacité des procédures de validation et d'application de la communication publique. Établir des fonctions propres, définir les liens entre elles et leurs hiérarchies de façon explicite, contribue à clarifier

les responsabilités de chacun. Une fois les communicants en place, les discussions lors de la mission d'enquête ont montré qu'expliciter les responsabilités de chacun et les rapports hiérarchiques, en les encadrant notamment par des lettres de mission, peut permettre une meilleure identification des points de contact et une approche plus efficace. Ceci peut par exemple prendre la forme d'une délégation de décision ou de signature aux responsables de la communication pour certaines actions quotidiennes, alors que les questions les plus sensibles peuvent faire l'objet d'une validation par les plus hauts responsables administratifs et politiques au sein des divers ministères.

Encadré 6.12. Le répertoire des métiers de la communication dans la fonction publique au Canada et en France

Au Canada et en France, les répertoires de métiers élaborent des cadres spécifiques pour décrire les différentes compétences requises et valorisées chez les professionnels de la communication publique.

Canada

Au Canada, les responsabilités des fonctions de communication incluent l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de communication et d'information, l'analyse des besoins publicitaires et l'élaboration de plans, la publicité des activités et des événements, et le maintien des relations avec les médias. En outre, les tâches spécifiques comprennent la collecte, la recherche et la préparation de matériel de communication interne et externe, l'évaluation des stratégies et l'organisation d'entretiens et de conférences de presse. Les professionnels de la communication doivent également agir en toutes circonstances en tant que porte-parole de leur organisation, mais également réaliser des sondages d'opinion publique et des analyses comportementales afin d'identifier les intérêts et les préoccupations des principaux groupes concernés par leur organisation.

France

Le répertoire des métiers de la communication publique en France définit les compétences requises, et par exemple développer et piloter la stratégie globale de communication de l'institution, ou en superviser la mise en œuvre, la coordination et l'évaluation. Les fonctions spécifiques sont chargées d'animer les réseaux internes et externes, de communiquer en situation de crise, de concevoir et mettre en œuvre des campagnes de communication globales, de piloter le budget, et de mettre en place un dispositif d'évaluation des actions de communication.

Source : Gouvernement du Canada (2021), https://www.jobbank.gc.ca/marketreport/skills/20991/22409 ; Site Internet de la fonction publique (2021), https://www.fonction-publique.gouv.fr/responsable-de-communicationFrance.

Pour appuyer ces évolutions, et favoriser le recensement et la professionnalisation des fonctions de communication publique, les réponses au questionnaire et les échanges lors de la mission d'enquête soulignent le besoin d'un diagnostic et d'efforts supplémentaires de valorisation de ces métiers. Tout d'abord, les recenser est une étape clé pour s'assurer que les moyens humains, mais aussi financiers, alloués permettent de déployer les objectifs et orientations stratégiques et de mener efficacement les activités de communication. Ensuite, assurer la valorisation de ces fonctions est essentiel pour que les compétences des communicants restent à jour des dernières évolutions tout au long de leur carrière, et ce tout particulièrement dans un environnement médiatique en constante évolution. Les échanges soulignent la conscience de l'importance de tels efforts, qui convergent avec des initiatives récentes de l'OMRH pour valoriser les fonctions de communication et proposer des formations.

Des actions régulières de renforcement des capacités sont en ce sens encouragées pour soutenir une communication publique professionnelle et stratégique, conforme aux objectifs fixés et aux outils employés. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les communicants publics se voient régulièrement offrir des opportunités de compléter leurs compétences, en matière par exemple de relations presse, communication numérique, usage stratégique des réseaux sociaux, ou encore création et rédaction de contenus (Encadré 6.13). L'OMRH et les administrations haïtiennes pourront s'appuyer sur de telles formations pour valoriser les fonctions existantes. Des aspects plus techniques comme la communication de crise, les campagnes ou le *media-training* seront progressivement introduits à mesure que la gamme des méthodes et procédures s'étendra au sein des institutions.

Encadré 6.13. Exemples de formations proposées aux communicants publics nationaux au Pays-Bas

L'Académie de la communication publique aux Pays-Bas appuie le gouvernement central dans la professionnalisation et la formation des fonctionnaires occupant des fonctions dans ce domaine. Elle est le centre de connaissance et d'expertise dans le champ de la communication gouvernementale ; elle accompagne les personnels dans l'actualisation de leurs connaissances professionnelles, les informe des tendances et évolutions, conçoit des parcours d'apprentissage et crée des réseaux interministériels.

Les enseignements sont regroupés dans un programme de formation cohérent, appelé « *Learning Line* ». Les objectifs sont d'homogénéiser la formation des agents de communication, d'améliorer l'employabilité à l'échelle du gouvernement ainsi que la mise en réseau. L'Académie offre un large éventail de cours et de formations, qui comprennent :

- Un cours d'introduction sur la communication au gouvernement national
- Des formations professionnelles pour les rédacteurs expérimentés, les attachés de presse et les rédacteurs de discours
- Des modules sur les manières de faire, la communication visuelle et la gestion professionnelle de l'environnement
- Des itinéraires d'apprentissage en matière de conseils stratégiques et le leadership
- Des cours sur les podcasts et la création de contenu.

En outre, l'Académie organise des réunions pour stimuler le partage des connaissances par le biais de webinaires sur des thèmes d'actualité, de conférences annuelles sur la communication gouvernementale, ainsi que de réseaux d'apprentissage autour de thèmes spécifiques (tels que l'inclusion ou Instagram) dans lesquels les participants partagent leurs connaissances dans des réunions en ligne enregistrées. En plus des formations, des réseaux d'apprentissage et des webinaires de connaissances, l'Académie offre une plateforme en ligne *Ons CommunicatieRijk*, sur laquelle les communicants peuvent partager leurs connaissances, poser des questions et retrouver des collègues.

Source : https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/aanbod-academie-voor-overheidscommunicatie ; Gouvernement des Pays-Bas (2021) https://www.government.nl/ministries/ministry-of-general-affairs/organisation.

Les communicants publics pourraient également s'appuyer sur des guides, lignes directrices et boîtes à outils mis à leur disposition par l'administration. Si ces instruments n'existent pas encore en Haïti, de nombreux membres et partenaires de l'OCDE ont mis en place des manuels ou chartes, à l'image par

exemple du *Guide de la communication publique* au Maroc, élaboré et diffusé au niveau national en février 2021 (Encadré 6.14). Constituer un réseau des communicants publics haïtiens pourrait également aider ceux-ci à partager leurs actions, défis et succès, et à capitaliser sur les pratiques et expériences menées ou en cours.

Encadré 6.14. Le *Guide de la Communication publique au Maroc*

Dans le prolongement des recommandations du rapport *Voix citoyenne au Maroc*, le Département de la réforme de l'administration avec l'OCDE et le réseau des communicants publics du Maroc ont élaboré un *Guide de la communication publique au Maroc*. Ce guide soutient les communicants publics dans leurs efforts et actions visant à :

- Définir les frontières entre la communication politique et la communication publique
- Tracer les contours des métiers et compétences des communicants publics
- Sensibiliser et accompagner les acteurs gouvernementaux au rôle de la communication publique dans l'élaboration des politiques publiques
- Améliorer la transparence des politiques publiques et promouvoir la participation citoyenne.

Il apporte des éclairages en matière d'approche stratégique, de planification, de choix de supports et d'outils de mesure. Il aborde également plus en détails divers champs d'activités en la matière (interne, médias, événementiel, digital, territorial et crise), et présente une Charte déontologique de la communication publique en France et un cadre de communication de crise, entre autres bonnes pratiques des pays de l'OCDE.

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (2019), guide de la Communication publique, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/GuideCommunicationPublique_09022021_Fr.pdf.

Usage de la communication comme levier de participation

Il ressort des réponses au questionnaire et des échanges lors de la mission d'enquête que les moyens de communication employés par les administrations haïtiennes, y compris numériques, sont traditionnellement utilisés pour diffuser l'information du gouvernement à la population. Leur usage en vue d'accroître la participation, l'engagement des citoyens et de la société civile reste limité, bien que des efforts voient le jour en ce sens. Néanmoins, les échanges avec les pairs ont permis de souligner l'importance que revêtent de telles initiatives et le caractère stratégique des outils de communication numérique, en plein essor, pour ce faire.

Les réponses au questionnaire de la Primature, de l'OMRH et du MEF soulignent que les mécanismes de diffusion de l'information auprès des citoyens, des médias ou entre administrations sont similaires. Une majorité des outils utilisés sont cohérents en regard des moyens qui semblent les plus consultés par les Haïtiens (AyiboPost, 2019[43] ; UNESCO, 2021[44]) ou employés dans les administrations. Dans leurs efforts à l'attention du public, les trois administrations notent par exemple qu'elles privilégient les affichages publics et les radios nationales. Dans les relations médias, les entretiens radiophoniques sont également plébiscités par les trois administrations. L'OMRH privilégient les appels téléphoniques et les entretiens dans la presse. En termes de communication interministérielle, les courriels, la diffusion, la mise en place ou la définition de communiqués conjoints sont les plus communs.

Ces moyens traditionnels pourraient être davantage utilisés comme des outils de promotion de la participation en Haïti, dans une communication à double sens entre le gouvernement et les citoyens. Des

outils tels que les réunions, les interactions interpersonnelles, ou les centres d'appels ont en effet le potentiel de soutenir les efforts des administrations visant à mieux comprendre les citoyens et leurs besoins, et à fournir des informations de manière plus stratégique, efficace et innovante. Ils sont en outre de nature à permettre de toucher des populations atteintes par la fracture numérique, analphabètes ou vulnérables et moins présentes sur des supports tels que les outils numériques, dans le langage qui leur est approprié et selon des formats qu'elles privilégient. Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, des gouvernements comme ceux de la Finlande ou de la Slovénie se sont appuyés sur ces moyens d'échanges avec le public pour diffuser les informations, y compris vers les populations plus isolées. En Slovénie, compte tenu de l'importance de la population rurale et de l'existence d'une fracture numérique, le centre d'appels mis en place a permis d'établir un dialogue avec des catégories de la population habituellement difficile à atteindre, non seulement pour faire connaître les mesures et politiques d'urgence, mais aussi pour recueillir les inquiétudes, attentes et besoins de la population.

En outre, un usage inclusif de la communication au service de la promotion des politiques et des services publics haïtiens repose sur la diffusion de l'information et la dialogue avec toutes les communautés et publics qui constituent la société haïtienne, y compris les plus vulnérables. Il est donc important qu'elle tienne compte des spécificités linguistiques de la population. Ceci implique notamment de communiquer non seulement en français mais aussi en créole pour promouvoir l'information et la participation de tous les citoyens, compte tenu du fait que la quasi-totalité de la population parle le créole haïtien et de sa constitutionnalisation (République d'Haïti, 1987[45]). Au Maroc, le *Guide de la Communication publique* recommande par exemple de formuler des messages concis, courts et adaptés à la cible à laquelle ils s'adressent par l'utilisation des langues officielles mais également des dialectes afin que les messages se positionnent au plus près de leur cible et en permettent la pleine participation (Royaume du Maroc, 2021[46]).

Dans un contexte marqué par l'essor du numérique, les réponses au questionnaire mettent en évidence, en ce qui concerne les relations interministérielles, un usage accru des instruments digitaux pour faciliter la circulation et la négociation de l'information, l'OMRH et le MEF mentionnant l'usage des réseaux sociaux dans ce domaine. Il est également notable que ces deux institutions soulignent l'usage de leur site Internet pour les relations au public et que, dans les relations presse, les canaux sélectionnés par la Primature incluent aussi le recours à des courriels et groupes WhatsApp.

Le Programme de modernisation de l'État envisage d'importants efforts en vue de la digitalisation du fonctionnement des administrations haïtiennes. Cette transformation vise à faciliter l'accès de tous aux services et informations publics, mais elle peut aussi contribuer à rapprocher l'administration des citoyens pour renforcer l'implication de ces derniers.

Une communication numérique utilisée de façon stratégique contribue à tisser ou à renforcer un lien privilégié entre individus et organisations publiques. Les outils digitaux autorisent une grande rapidité voire une instantanéité de la diffusion, des interactions et échanges, à double sens et au plus près des attentes des citoyens. En outre, les instruments numériques offrent un vaste éventail de canaux, élargissant le champ de la communication publique à des publics plus variés en termes de démographie, y compris les plus jeunes qui constituent une part importante de la population (dont l'âge médian est de 24 ans). Le taux de pénétration d'Internet est en effet de 37% à l'échelle du pays, avec une croissance notable du nombre d'utilisateurs, de 16% entre 2020 et 2021 (DataReportal, 2021[47]).

Pour faire participer davantage les jeunes, une approche participative de la communication est centrale, tout en prêtant attention au ton et au style, de manière à les considérer en égaux, en nouant des liens avec les personnes d'influence auprès, par exemple des bloggeurs ou des influenceurs auxquels ils sont susceptibles de s'identifier sur les réseaux sociaux qu'ils privilégient (OCDE, 2019[48]). Cette approche a été privilégiée par l'Italie dans le cadre de la gestion de la pandémie de la COVID-19. Les autorités publiques se sont appuyées sur des influenceurs dans le cadre de partenariats sur Instagram et Facebook

pour s'assurer que les jeunes aient un large accès à une information fiable et puissent trouver réponse à leurs questions et inquiétudes.

Lorsque la communication publique est utilisée pour renforcer la transparence et l'engagement, elle amplifie notamment la portée des occasions formelles de participation (comme les élections, les consultations sur les politiques, ou certaines décisions locales ou nationales et autres mécanismes innovants de participation citoyenne). Elle contribue ainsi à informer la population des opportunités d'exprimer des commentaires et idées à l'attention du gouvernement, ou de transmettre les contributions de tiers au gouvernement. En mettant en place des dialogues structurés et des consultations avec des parties prenantes externes, le gouvernement haïtien pourrait assurer l'institutionnalisation d'une communication claire et stratégique, soutenant les organisations publiques et les fonctionnaires dans l'élargissement de leurs interactions avec les particuliers, les autres fonctionnaires, ainsi qu'avec les entreprises et les tiers, grâce à des mécanismes de retour d'information structurés mais aussi des opportunités de prestation de services, réunions, etc.

Les défis posés par une communication capable de susciter un engagement significatif des parties prenantes impliquent de faire état des acteurs consultés, de leurs contributions et de la réponse apportée par le gouvernement notamment (OCDE, 2020[49]). La participation des parties prenantes à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de réglementations s'est avérée contribuer à un respect et une acceptation accrus de ces décisions (OCDE, 2020[49]). Cela suppose toutefois de communiquer sur le déroulement de ces procédures, leurs objectifs, les résultats envisagés, la manière dont les contributions fournies par le public seront et ont été prises en compte après les consultations, afin de définir de manière transparente les attentes, ce tout au long du processus. Cela peut prendre la forme de brochures ou d'un accès rapide à des directives ou notes de cadrage transparentes.

Promouvoir la transparence est un objectif partagé de communication publique mentionné par la Primature et le MEF en réponse au questionnaire, et pourtant certains sites Internet comportent des pages ou sections vides ou en construction, faute de ressources, de moyens ou de temps pour les concevoir ou les mettre à jour.[4] Elles peuvent induire faire naître l'impression d'une limitation du champ des informations disponibles en même temps qu'une attente ; elle peuvent même affecter la confiance et la capacité d'impliquer efficacement les citoyens sur ces plateformes.

Une appropriation accrue des sites et réseaux sociaux sera rendue possible par un renforcement des moyens et compétences en la matière. Pour les dynamiser et les rendre plus interactifs, les administrations peuvent s'appuyer sur la publication régulière d'infographies ou de séquences vidéo. Ces éléments visuels permettent de toucher des publics qui privilégient ce type de support ou ne peuvent accéder à des contenus écrits, alors que 38% de la population est analphabète (DataReportal, 2021[47]). Néanmoins, la fracture numérique en Haïti souligne la nécessité de poursuivre l'utilisation d'autres moyens d'atteindre les populations plus isolées ou vulnérables, sur les canaux et supports qu'elles consultante, comme évoqué précédemment, et notamment *via* la radio, la télévision, la presse écrite, ou encore les interactions en personne.

Cette appropriation peut également être favorisée par les activités qui mobilisent l'opinion citoyenne au travers de consultations, sondages et autres mécanismes participatifs, à l'image de la plateforme de consultation développée en Belgique (Encadré 6.15). L'initiative d'héberger un forum public sur le site de l'OMRH est en ce sens à saluer. Des efforts futurs pour assurer son caractère interactif pourront contribuer à accroître la transparence et la participation *via* le site Internet.

Encadré 6.15. La plateforme de consultation en ligne *MonOpinion* en Belgique

La plateforme fédérale belge de consultation citoyenne, appelée *MonOpinion*, permet d'organiser des processus participatifs, tels que des appels à idées, des budgets participatifs ou des enquêtes. Son objectif est d'intéresser davantage les citoyens à la politique à travers les activités interactives de la plateforme, qui permet de lancer une discussion avec la population et de stimuler des débats sur différents supports numériques. Pour participer activement à un débat, le citoyen peut faire des propositions, commenter celles des autres, réagir, voter en faveur ou contre des arguments ou les partager, suivre des initiatives spécifiques et en recommander certaines aux autres utilisateurs. Une fois la consultation clôturée, une présentation des résultats est mise en ligne.

Les consultations peuvent concerner l'échelle locale comme nationale. Par exemple, la plateforme a été utilisée en 2018 par le gouvernement fédéral sur une durée d'un mois, autour du thème « Comment arrêter les *fake news* ? ». La consultation avait pour but de nourrir la réflexion citoyenne sur la désinformation, tout en permettant aux citoyens de voter sur huit propositions officielles et de présenter leurs propres suggestions au public. Elle s'est conclue avec un bilan de 71 propositions formulées, dont les résultats ont été pris en compte par le gouvernement dans les décisions y afférentes.

Source : https://monopinion.belgium.be/ ; https://monopinion.belgium.be/processes/stopfakenews?locale=fr.

Les discussions lors de la mission de revue par les pairs ont souligné des défis dans les échanges à double sens entre administrations et citoyens, société civile et médias. Elles ont notamment fait état d'un besoin d'utiliser la communication comme levier d'un engagement renouvelé entre l'ensemble de ces acteurs, reposant sur l'accessibilité de l'information, le dialogue et l'usage de divers canaux de communication, dont les réseaux sociaux, de façon plus différenciée, ciblée et stratégique en fonction de leurs audiences respectives.

En ce sens, renforcer le caractère participatif des outils de communication numériques permettra d'accroitre la collecte d'avis divers et de retours des usagers en vue de l'élaboration, du perfectionnement, de la mise en œuvre, de la réforme et de l'évaluation des politiques publiques. Ceci contribuera en outre à redynamiser la démocratie et renforcer la confiance des individus envers l'administration. Certains pays, comme le Brésil, ont déployé de tels mécanismes pour assurer un dialogue en matière de mise en œuvre du droit d'accès à l'information notamment. La plateforme *Fala.br* permet par exemple aux citoyens de demander l'accès à l'information, de déposer des plaintes ou des réclamations à l'encontre des administrations, d'interagir avec les autorités en exprimant leur satisfaction ou insatisfaction, et en formulant des suggestions pour améliorer ou simplifier les services publics (République du Brésil, 2021[50]).

L'analyse des usages de ces instruments a montré une activité régulière des administrations ayant répondu au questionnaire sur Twitter et Facebook. En pratique, leurs comptes Twitter et Facebook recensaient, au 17 février 2021, plusieurs dizaines de milliers voire plus d'une centaine de milliers d'abonnés (compte Twitter de la Primature), qui se voient ainsi informés de leurs actualités, à des fréquences variables. Cependant, si les comptes sont alimentés régulièrement, l'interaction pourrait être renforcée et les réponses aux questions posées par les internautes plus systématiques. En effet, l'étude de données empiriques issues de comptes gouvernementaux de pays de l'OCDE a souligné que la quantité de messages diffusés ne détermine pas l'impact ou la popularité d'un compte sur les réseaux sociaux, et que les institutions qui y recherchent activement l'interaction atteignent de plus hauts taux d'abonnements (Mickoleit, 2014[51]).

Au-delà de Twitter et Facebook, l'activité demeure plus faible sur les autres interfaces (par exemple, YouTube, LinkedIn, etc.), avec moins d'abonnés, peu d'interactions, voire des commentaires désactivés, comme sur certains comptes YouTube. Cette absence de possibilité d'interaction peut faire naître chez les citoyens l'impression d'un évitement ou d'une absence de dialogue, d'une opacité des informations publiées sur ces moyens de communication gouvernementaux, voire des doutes quant à leur caractère véritablement transparent et participatif.

En outre, la nature et le ton des messages sur les réseaux sociaux contribuent beaucoup à leur usage stratégique et efficace. Des publications différenciées en fonction des cibles (formulées à destination des jeunes, ou des usagers d'un service public précis, par exemple) et l'analyse des publics et des usages des différents comptes de chacune des administrations pourront renforcer la visibilité et l'engagement sur ces canaux, à mesure que les moyens et compétences des fonctions dédiées s'accroîtront.

Les réponses au questionnaire de l'OCDE mentionnent que certains groupes sont ciblés par des activités de communication. Néanmoins, il ressort des échanges et des campagnes observées que les messages formulés *via* les différents canaux de communication, numériques notamment, sont les mêmes, indépendamment des usages et des publics spécifiques[5]. Ceci peut s'expliquer notamment par la faiblesse de la collecte de données sur les usages et les audiences de leurs canaux numériques, et de leurs outils de communication plus largement. Or, une telle analyse est essentielle pour mieux connaître leurs publics, chercher à interagir avec eux sur les pages des sites et comptes sur les réseaux sociaux, évaluer leurs requêtes et commentaires, et ainsi mieux adapter le contenu, la tonalité et le format des messages qui y sont diffusés. Pour soutenir ces efforts, les réseaux sociaux proposent par exemple des rapports analytiques permettant notamment d'évaluer la portée des publications, ainsi que l'impact et le caractère interactif des outils et messages.

Dans les pays de l'OCDE, pour des initiatives similaires, la présence numérique des institutions publiques repose notamment sur le recrutement ou la formation d'équipes dédiées pouvant engager une réflexion stratégique afin d'informer, mobiliser et engager toutes les catégories de la population (OCDE, 2017[2]). Les discussions lors de la mission d'enquête ont souligné que les administrations haïtiennes ne disposent pas encore des capacités permettant un usage professionnel des instruments de communication numérique. Pour soutenir la constitution d'équipes ou la mise en place d'une fonction dédiée, des compétences digitales peuvent figurer sur les fiches de poste lors des recrutements. Elles peuvent aussi apparaître dans les plans de formation, ou dans les efforts de diagnostic et de valorisation des fonctions menées par l'OMRH, par exemple.

Des modules de formation peuvent être proposés afin de créer ou consolider les compétences des communicants publics haïtiens, à l'image de ce qui se fait aux Pays-Bas, au Canada, et dans de nombreux pays de l'OCDE (Encadré 6.16). À plus long terme, une fois les compétences en matière de communication numérique plus solidement établies dans les administrations, une boîte à outils digitale à leur intention pourrait aussi être mise en place pour en permettre la connaissance et l'usage adéquats par tous, ainsi que leur pérennisation.

Encadré 6.16. Des formations aux outils de communication numérique au Canada

L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) propose plusieurs formations aux outils numériques, afin de renforcer les compétences en la matière et la gestion stratégique de la communication digitale. Elle dispense notamment les formations suivantes :

- « Découvrez le numérique », quant à l'impact des méthodologies émergentes, avec un accent sur les normes et leur pertinence pour la fonction publique. Les fonctionnaires explorent de nouvelles approches afin de créer une boîte à outils dédiée dans un contexte administratif.
- « Le numérique en pratique », fournissant une vue d'ensemble des normes émergentes du gouvernement du Canada et des répercussions sur les normes de travail des agents publics, en abordant les compétences requises pour s'adapter à ces nouvelles réalités.
- Exploration de la visualisation des données, visant à former sur ces techniques permettant de présenter des messages clairs et précis.

Source : (EFPC, 2020[52]).

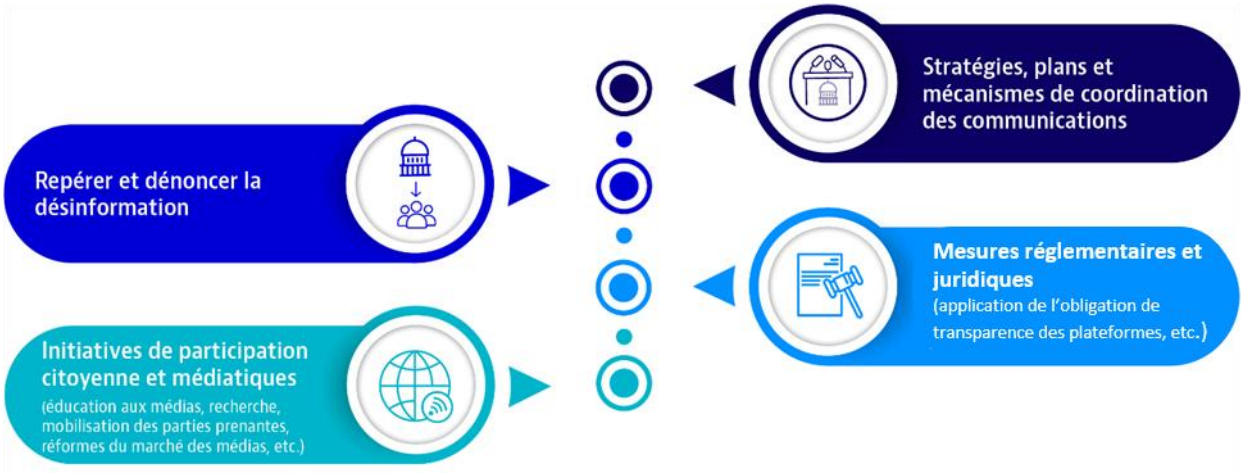
En outre, à plus long terme, les administrations haïtiennes pourront se doter de chartes ou directives sur l'utilisation de leurs outils numériques, voire élaborer une stratégie de communication digitale, y compris visant les réseaux sociaux, pour en assurer une gestion stratégique, efficace et éthique. Il ressort notamment des échanges que les communicants publics haïtiens voudraient pouvoir s'appuyer sur des méthodes plus harmonisées, des « éléments de langage », etc. À l'image d'instruments développés dans certains pays membres et partenaires de l'OCDE, les directives pourraient notamment aborder :

- Le cadre légal et réglementaire affectant l'usage des outils numériques (accès à l'information, données privées, propriété intellectuelle, droits d'usage des visuels, liberté d'expression, etc.)
- Les risques et défis à leur utilisation ainsi que les bénéfices d'un usage stratégique des réseaux sociaux
- Les modalités de la présence en ligne
- Les objectifs poursuivis et les techniques à employer pour les atteindre, notamment pour accroître la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation
- Les choix des différents réseaux sociaux et supports en fonction des objectifs et cibles
- Le rythme ou l'échéance des publications
- Les registres, niveaux et délais de réponse aux sollicitations
- Les procédures de mise en œuvre, de validation et de modération des messages et réponses aux commentaires/interactions des internautes
- Les mécanismes d'évaluation et de mesure d'impact.

Ces documents peuvent également aider les communicants lutter contre le phénomène de désinformation, à l'image de l' « infodémie » relative à la COVID-19, et à anticiper les éventuels propos erronés, faux, violents ou haineux, outrepassant la demande d'informations ou de participation aux échanges publics. Il s'agit d'un des principaux défis mis en avant par les administrations en réponse au questionnaire de l'OCDE. De telles directives peuvent contribuer à clarifier la manière d'y répondre tout en maintenant l'interaction et la fiabilité de l'information. Elles peuvent compléter les initiatives prises en 2020 dans le cadre de la communication de crise, visant à informer et répondre aux questions quotidiennes de la population.

À plus long terme, avec des moyens et structures déployés en ce sens, la gestion stratégique de la communication des administrations haïtiennes pourra utilement compléter les autres cadres, approches et mesures mis en place pour lutter contre la désinformation en ligne, à l'échelle de l'ensemble de la société. Cependant, la communication publique peut effectivement contribuer à la lutte contre la désinformation à travers quatre moyens (Graphique 6.3) : les stratégies et mécanismes de coordination en la matière, le repérage de la mésinformation et désinformation, les mesures résultant de la régulation de ce champ et des initiatives associant les parties prenantes, dans une approche collective et holistique du phénomène (OCDE, 2020[39]), à l'image des récents démentis du Chef du gouvernement du Maroc dans le cadre de la crise sanitaire ou d'une campagne menée au Royaume-Uni dans ce domaine (Encadré 6.17). La contribution de la communication publique à la lutte contre la mésinformation et désinformation est toutefois une étape nécessaire mais insuffisante ; elle doit être accompagnée de mesures visant à assurer que le cadre des écosystèmes médiatiques et civiques crée un environnement favorable à une approche concertée et multipartite de ces phénomènes.

Graphique 6.3. Mesures de réponse à la mésinformation et désinformation



Source : (OCDE, 2020[39])

Encadré 6.17. Les modalités de la lutte contre la désinformation en ligne au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la désinformation est reconnue comme une menace potentielle pour la sécurité nationale, un nombre croissant d'acteurs cherchant à influencer la population britannique. Pour y faire face, le gouvernement a lancé la campagne « *Don't feed the beast* » pour sensibiliser et éduquer les citoyens à la lecture et à la diffusion d'informations en ligne. L'objectif est de mettre en évidence les différents moyens par lesquels le public peut détecter la désinformation avant qu'elle ne se propage.

Pour ce faire, le gouvernement a fourni aux citoyens la liste de contrôle S.H.A.R.E., pour s'assurer de ne pas contribuer à la diffusion de contenu préjudiciable en 5 étapes. Ces étapes incluent de vérifier :

- Les sources ;
- Le titre du contenu en question ;
- Les faits ;
- Si les images ont été retouchées, et
- Si l'URL et le contenu contiennent des erreurs.

Le gouvernement a aussi collaboré avec des compagnies de réseaux sociaux pour toucher tous les types d'audience, et les sensibiliser de manière agréable, à travers des publicités et vidéos amusantes. L'unité travaille également avec des spécialistes de la désinformation issus de la société civile et du monde universitaire, pour établir une image complète de l'étendue et de l'impact de la désinformation.

Source : https://www.loc.gov/law/help/social-media-disinformation/uk.php#_ftn90
https://www.computerweekly.com/news/252480802/Coronavirus-Dont-fall-for-fake-cures-warns-UK-government.

Conclusion et recommandations

L'instabilité du contexte politique, social et économique haïtien affecte la possibilité même d'instaurer une culture de la transparence, de la redevabilité, de l'intégrité et de la participation dans la vie publique du pays. Le renforcement des institutions et le développement de contre-pouvoirs efficaces sont des préalables indispensables à toute réforme d'ouverture du gouvernement. Celui-ci a un rôle clé à jouer dans la définition et la mise en œuvre d'un cadre légal et réglementaire de protection de l'espace civique et de restauration de la confiance des parties prenantes, qui sont des prérequis essentiels à leur collaboration et à leur participation aux décisions publiques. Un cadre de nature à promouvoir leur action est d'autant plus central qu'elles font elles-mêmes face à de nombreux défis dans la conjoncture actuelle.

Le soutien politique aux principes du gouvernement ouvert, à tous les échelons de gouvernance, doit nécessairement s'accompagner d'un engagement clair au plus haut niveau de l'État pour soutenir la bonne mise en œuvre des initiatives promues. Ce leadership est nécessaire pour opérer et ancrer un changement de culture de gouvernance en faveur d'une promotion effective des principes de transparence, redevabilité, intégrité et participation.

Cependant, il est encore difficile d'obtenir des documents et données gouvernementaux sur les actions, les procédures et les services publics, à tous les niveaux. En outre, l'usage d'initiatives de consultations et de mécanismes de participation citoyenne reste, à ce stade, limité, offrant peu d'opportunités de réelles collaborations entre le gouvernement et la société civile. De manière similaire, la gestion de la communication publique n'est pas encore suffisamment stratégique et outillée pour asseoir sa pleine contribution aux objectifs de politiques publiques du gouvernement ainsi qu'aux réformes plus spécifiques visant à la promotion des principes du gouvernement ouvert que sont la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation. L'approfondissement progressif et soutenu de premiers efforts menés et l'augmentation des ressources allouées à leur mise en œuvre, à court et à long termes, seront indispensables à son complet déploiement.

Recommandations

Afin de créer une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, le gouvernement haïtien peut envisager les mesures suivantes :

1. **Établir un environnement favorable aux réformes de gouvernement ouvert**

- **Améliorer la compréhension des principes du gouvernement ouvert en menant des campagnes de sensibilisation qui promeuvent les bénéfices qu'ils peuvent apporter**. Haïti pourrait également considérer le développement d'une définition unique forgée en collaboration avec toutes les parties prenantes, qui tienne compte du contexte politique, culturel et socio-économique du pays. Ceci peut contribuer à augmenter l'adhésion et l'engagement des parties prenantes étatiques et non-étatiques impliquées dans les réformes et initiatives de gouvernement ouvert, et à faciliter leur appropriation. Il est important d'inclure une grande variété des parties prenantes qui soient représentatives de la société, y compris les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, tels que les jeunes, les femmes, les populations rurales, et les citoyens illettrés tout en tenant compte de leurs caractéristiques linguistiques et démographiques.
- **Veiller à que le cadre légal et juridique des libertés et droits civiques soit garanti et respecté pour promouvoir et protéger l'espace civique du pays**. Cela implique d'adopter des mesures pour assurer que les libertés d'expression, de réunion et d'association, le droit à la vie privée et la protection contre la discrimination, soient respectés. Un moyen d'y parvenir est d'augmenter les ressources de l'OPC affectées à la réalisation d'enquêtes. De plus, il est important d'encourager une plus forte collaboration entre l'OPC, les autorités nationales et d'autres parties prenantes pour sensibiliser les fonctionnaires et mieux identifier les besoins des citoyens.

2. **Instaurer un cadre de gouvernance propice aux réformes de gouvernement ouvert**

- **Consolider un cadre politique favorable aux principes de gouvernement ouvert par des initiatives concrètes et un engagement politique envers ces principes et initiatives**, par exemple en les incluant dans des documents stratégiques ou via une stratégie de gouvernement ouvert qui peut-être conjointement avec une stratégie anti-corruption. Une adhésion accrue aux principes et initiatives des autorités publiques de haut niveau, tels que le Président, les ministres, les législateurs et d'autres personnalités politiques pertinentes, pourrait accroître l'implication des parties prenantes. Ceci est nécessaire pour amorcer un changement de culture de gouvernance favorable aux principes de transparence, participation, intégrité, et redevabilité, et dans le même temps vaincre la culture du secret encore présente en Haïti.
- **Élaborer un cadre institutionnel solide qui facilite la coordination et la collaboration avec les parties prenantes**, en octroyant un mandat à deux instances déjà existantes : un bureau ou une personne de haut niveau qui veille à ce que les initiatives de gouvernement ouvert, y compris de participation impliquant les ONG et les parties prenantes, obtiennent l'appui politique nécessaire et qu'elles soient en conformité avec les priorités stratégiques du gouvernement (par exemple, la Primature), d'une part, et un bureau ou une personne en charge de la partie opérationnelle et technique des initiatives en contact direct avec les ONG, capable de mobiliser et de rassembler les différents membres de la société civile (par exemple, l'OMRH via son

CRA), d'autre part. Il est important que ce mandat et la mise en œuvre de celui-ci soient accompagnés d'une feuille de route claire avec des ressources –financières et humaines- nécessaires pour l'accomplir. Améliorer la coordination avec les ONG peut aider le gouvernement à mieux canaliser l'aide extérieure. Renforcer la relation avec les ONG permettra en outre de davantage impliquer les parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et services publics.

3. Consolider les mécanismes de participation avec les parties prenantes

- **Adopter une loi d'accès à l'information conforme aux meilleures pratiques internationales, pour structurer le système d'information et ainsi favoriser la transparence et la redevabilité en réduisant la culture du secret présente en Haïti.** De plus, l'élaboration d'une telle loi selon un processus lui-même participatif (impliquant les parties prenantes : société civile, secteur privé, médias, etc.) constituerait une opportunité unique démontrant l'adhésion du gouvernement haïtien aux principes de transparence et de participation. Pour atteindre les groupes sociaux les plus vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, il sera important pour le gouvernement de s'assurer que le processus d'élaboration soit communiqué en créole et en français par plusieurs moyens, et que la loi et ses dispositifs soient aussi disponibles dans les deux langues.
- **Multiplier les initiatives de divulgation proactive et de sensibilisation au sein de tous les ministères, afin d'assurer que l'information et les données pertinentes sont mises à la disposition des citoyens.** Étant donné le faible taux de pénétration d'Internet en Haïti, ces initiatives devraient être accompagnées de campagnes de sensibilisation des citoyens ainsi que des formations nécessaires des fonctionnaires de manière à faire connaître l'importance de la transparence.
- **Encourager davantage les initiatives de consultation citoyenne.** D'une part, Haïti pourrait généraliser les efforts en cours et encourager la mise en place des conseils consultatifs dans tous les ministères. Le gouvernement devrait aussi s'assurer que le CRA a assez de moyens pour donner efficacement des renseignements sur les services publics que ce soit sur internet, téléphone ou in situ, et pour recueillir les commentaires des usagers afin d'améliorer la prestation des services. L'usage de la Charte d'engagement en matière de prestation de services pourrait aussi être généralisé à tous les ministères, en mettant parallèlement en place un suivi de sa mise en œuvre, par exemple en publiant des indicateurs des progrès effectués. D'autre part, le gouvernement pourrait instaurer une consultation systématique et formalisée des parties prenantes, tout au long du cycle des politiques publiques, en ce qui concerne les initiatives et plans stratégiques ainsi que les projets ou propositions de loi. Pour ce faire, il pourrait envisager l'adoption d'un décret ou une loi qui crée l'obligation de consulter les parties prenantes pour toute nouvelle loi ou réglementation. De plus, il devrait faire un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés de la société pour s'assurer qu'un large éventail de points de vue et d'expertises soit pris en compte, par exemple, en faisant en sorte que toutes les opportunités de participation soient communiquées en créole et en français. De même, il serait utile d'élaborer un document ou manuel, destiné aux fonctionnaires, leur donnant des lignes directrices en matière de participation.
- **Mettre en place des mécanismes structurés de participation qui favorisent l'engagement dans la vie publique**. Un premier pas dans cette direction consisterait à institutionnaliser et reconnaître le rôle des ONG pour mieux encadrer leurs activités, éviter leur prolifération et ainsi favoriser une meilleure collaboration. Pour ce faire, le gouvernement pourrait cartographier les

priorités et besoins des ONG, afin que celles-ci puissent contribuer davantage au développement du pays. Le gouvernement pourrait envisager de collaborer avec le réseau associatif haïtien afin de soutenir et développer davantage d'initiatives pour encourager la participation locale. Il est important que les opportunités de participation soient disponibles en français et en créole pour assurer de toucher une plus grande partie de la population et que ceux soient des mécanismes vraiment inclusifs.

4. **Assurer une gouvernance stratégique de la communication publique**

- **Définir explicitement, dans des documents à caractère stratégique spécifiques à la communication publique, ses objectifs, messages, canaux, médias, moyens et échéances**. Les grands enjeux et objectifs sont ensuite à décliner en orientations plus précises, par exemple dans un plan qui les opérationnalise, en cohérence avec les attributions des administrations et en synergie avec les orientations fixées au niveau national. La définition d'une approche stratégique soutient une approche ciblée des messages et des publics tenant compte des caractéristiques linguistiques (par exemple, en français ou en créole) et sociodémographiques des audiences haïtiennes, y compris les plus vulnérables, et de leurs préférences en termes de supports et canaux de communication. La rédaction et la mise à disposition de tous de tels documents pourra **clarifier la distinction entre communications publique et politique,** leurs objectifs et résultats respectifs. Elles contribueront aussi à renforcer la transparence et la redevabilité des activités de diffusion de l'information, et plus largement de l'action publique. À plus long terme, avec l'institutionnalisation de ces pratiques, ces documents définiraient non seulement les activités mais aussi une budgétisation de leurs coûts, tout en clarifiant les responsabilités, la coordination des actions, les résultats et impacts attendus, et les indicateurs et outils de mesure à utiliser pour en suivre et évaluer la mise en œuvre à l'aune des objectifs fixés par les stratégies.

5. **Consolider les fonctions et compétences pour une communication publique stratégique et efficace**
   - **Recenser et valoriser les compétences des communicants publics pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des administrations haïtiennes et appuient une communication publique professionnelle et efficace**. Le gouvernement pourrait ainsi poursuivre les efforts entamés par l'OMRH pour analyser et valoriser les fonctions de communication et assurer la présence, le développement et le renforcement des capacités en la matière, par exemple dans le cadre d'un plan de formation pour l'ensemble du gouvernement ou pour chacune des administrations. Des approches innovantes (cours en ligne ouverts à tous, boîtes à outils, formation interactives en petits groupes) pourront favoriser le renforcement des compétences. Ces modules pourraient être axés sur les relations presse et médias numériques, compte tenu de la prépondérance actuelle de l'usage des médias dans la communication publique, la création de contenus, ou bien l'animation et la gestion de réseaux sociaux, par exemple. S'appuyer sur un catalogue ou un répertoire des métiers permettrait de mieux cerner les besoins et les recrutements et de proposer aux différentes fonctions de communication des formations adéquates, tout au long de leur carrière au sein de l'administration haïtienne.
   - **Élaborer un « manuel du communicant » ou un « guide de la communication publique »,** à l'instar de celui du Maroc, ou des directives ou guides pratiques afin d'accompagner les agents dans une mise en œuvre efficace et stratégique de leurs missions. La rédaction de tels documents ou directives offre également une opportunité de définir des lignes directrices qui établissent le cadre, les modalités de présence en ligne, les procédures, et l'adaptation des

messages aux pratiques numériques. Ceci pourrait aussi prendre la forme d'une charte, d'un guide ou de directives pour l'usage des sites et réseaux sociaux, notamment pour conforter leur cohérence et leur efficacité au regard des objectifs fixés, avec les techniques, le langage et le ton adéquats, dans le respect du contexte et du cadre légal et réglementaire en place. Ces lignes directrices peuvent inclure des éléments relatifs à l'éthique, aux modalités et principes d'interaction avec les usagers et à la conduite des communicants publics et des parties prenantes.

- **Renforcer et professionnaliser les initiatives en matière d'usage de tous les instruments de communication, y compris numériques**. Ceci inclut, d'une part, la promotion du partage de l'information et du dialogue avec le public comme au sein des administrations, grâce aux site Internet, plateformes, portails nationaux (ou locaux) et réseaux sociaux. Cela recoupe, d'autre part, les enjeux de diversification des informations et données communiquées par les administrations, ainsi que des canaux et supports pour les diffuser, afin d'informer les citoyens au sujet non seulement des actualités des administrations, mais aussi de leurs décisions, avis, services publics fournis et activités, budgets et financements ou encore plus généralement sur les politiques publiques sectorielles.

6. **Institutionnaliser un usage stratégique de la communication publique pour favoriser le dialogue et renforcer la participation citoyenne à la vie publique**

- **Utiliser la communication publique comme levier de renforcement de la participation citoyenne**. Les administrations haïtiennes pourraient par exemple envisager d'utiliser des lieux et vecteurs traditionnels tels que la radio, la presse, l'affiche public, les rassemblements publics de manière innovante, afin de rencontrer et dialoguer avec les citoyens dans les lieux et sur les canaux de communication où ils se trouvent, notamment du fait de la fracture numérique et des caractéristiques sociodémographiques de segments de la population haïtienne. Des espaces et moments de débats peuvent ainsi être organisés, sur les places des mairies, sur des radios de grande écoute, en tenant compte des lieux de rassemblements des citoyens et de leurs habitudes, ou des festivités et de l'agenda public. Ces échanges sont appelés à être conduits en français comme en créole pour renforcer l'accès à l'information et promouvoir la participation de tous à la vie publique haïtienne.
- **Promouvoir et encourager l'engagement citoyen à travers l'interaction en ligne**. Cela passe par la dynamisation des sites officiels et des réseaux sociaux des ministères et administrations haïtiens, notamment par une mise à jour régulière, l'utilisation des infographies, photographies, séquences vidéo, mais aussi, à plus long terme et à mesure que ces pratiques collaboratives s'établiront, par l'intégration de liens vers d'autres ressources ou mécanismes participatifs (comme les forums, consultations, etc.). Sur les sites institutionnels, à mesure que les moyens alloués augmenteront, les administrations pourraient encourager la mise en place d'espaces contributifs où les citoyens pourraient commenter, donner leurs avis ou évaluations, et poser des questions, à l'image de premiers efforts de l'OMRH en ce sens.
- **Développer les analyses de l'audience et des usages, comportements et perceptions des citoyens en ligne et sur les réseaux sociaux.** Ceci s'appuie sur des outils analytiques, parfois existants, voire fournis par les sites et réseaux sociaux, et sur les données démographiques, sociologiques et culturelles des territoires et de leurs publics, afin que la communication en ligne réponde efficacement aux attentes des différentes catégories, y compris lorsqu'elles sont plus isolées, vulnérables ou moins à l'aise sur ces canaux. En outre, l'utilisation de ces analyses renforcera la définition de messages plus ciblés et efficaces, dont le format, le ton et les supports

seront affûtés en fonction de publics précis, comme les jeunes ou les personnes analphabètes, et de leur préférence en termes d'accès et d'utilisation des information publiques.

- **Renforcer les compétences numériques et les moyens de leur mise en œuvre, mais également de leur suivi.** De telles capacités pourront s'inscrire dans les descriptions de postes et les plans de formation des administrations. Ces derniers peuvent se focaliser sur des techniques précises (par exemple, *web design*, sécurité des données, modération des forums et interaction en ligne, etc.). Enfin, encourager l'échange de bonnes pratiques avec d'autres communicants publics s'avère utile pour tirer profit des expériences menées et pérenniser ces efforts.

Références

AFD (s.d.), *Améliorer la participation citoyenne à travers le Makòn*, https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/ameliorer-la-participation-citoyenne-travers-le-makon?origin=https://www.afd.fr/fr/page-region-pays/haiti (consulté le 11 mars 2021). [37]

AFD (s.d.), *Une citoyenneté active et des acteurs locaux renforcés pour un développement concerté des territoires | AFD - Agence française de développement*, https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/une-citoyennete-active-et-des-acteurs-locaux-renforces-pour-un-developpement-concerte-des-territoires?origin=https://www.afd.fr/fr/page-region-pays/haiti (consulté le 12 mars 2021). [38]

Archives nationales d'Haïti (s.d.), *Services et Tarifs des Archives Nationales d'Haïti*, https://archivesnationales.gouv.ht/fr/assets/pages.php?id=7 (consulté le 25 mars 2021). [33]

Article 19 (2020), *The Global Expression Report*, https://www.article19.org/wp-content/uploads/2020/10/GxR2019-20report.pdf (consulté le 11 mars 2021). [13]

Assemblée nationale d'Haïti (2008), *loi portant sur la Déclaration de Patrimoine par certaines catégories de Personnalités Politiques, de Fonctionnaires et autres Agents Publics de 2008*, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_loi_pat.pdf (consulté le 11 mars 2021). [57]

AyiboPost (2019), « La radio reste le média préféré des Haïtiens. Ce n'est pas par hasard! », https://ayibopost.com/en-2019-la-radio-reste-le-media-prefere-des-haitiens-ce-nest-pas-hasard/ (consulté le 8 mars 2021). [43]

Banque mondiale (s.d.), *Haïti Présentation: Contexte*, https://www.banquemondiale.org/fr/country/haiti/overview#1 (consulté le 24 mars 2021). [6]

Banque mondiale (s.d.), *Utilisateurs d Internet (% de la population) - Haïti | Data*, https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IT.NET.USER.ZS?locations=HT (consulté le 11 mars 2021). [28]

Bénin, S. (2016), *Décret N° 2016-366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'Analyse et d'Investigation*, https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2016-366/ (consulté le 9 avril 2020). [21]

BID (2020), *Consultations publiques: Le pas à pas: Cadres réglementaires et juridiques applicables en Haïti*, https://publications.iadb.org/publications/french/document/Consultations-publiques-Le-pas-a-pas-Cadres-reglementaires-et-juridiques-applicables-en-Haiti.pdf (consulté le 11 mars 2021). [59]

Cap'Com (2020), *Qu'est-ce que la communication publique ?*, https://www.cap-com.org/quest-ce-que-la-communication-publique (consulté le 27 novembre 2020). [40]

CIVICUS (s.d.), *Ratings - Tracking conditions for citizen action*, https://monitor.civicus.org/Ratings/ (consulté le 25 mai 2020). [11]

CIVICUS (s.d.), *Tracking conditions for citizen action: Haiti*, https://monitor.civicus.org/country/haiti/ (consulté le 11 mars 2021). [10]

CNMP (s.d.), *Avis généraux*, https://cnmp.gouv.ht/avisgeneraux/index (consulté le 11 mars 2021). [27]

Conseil pour la transparence de Chili (s.d.), *Portail de transparence*, https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/descargar-formulario-de-solicitud-de-informacion (consulté le 31 mai 2021). [24]

DataReportal (2021), *Digital in Haiti: All the Statistics You Need in 2021*, https://datareportal.com/reports/digital-2021-haiti (consulté le 19 février 2021). [47]

EFPC (2020), *Catalogue d'apprentissage*, https://www.csps-efpc.gc.ca/Catalogue/index-fra.aspx (consulté le 14 décembre 2020). [52]

Freedom House (2021), *Global Freedom Scores: Countries and Territories*, https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores (consulté le 11 mars 2021). [12]

Freedom House (2020), *Freedom in the World 2020: Benin (La Liberté dans le Monde 2020: Bénin)*, https://freedomhouse.org/country/benin/freedom-world/2020 (consulté le 22 avril 2020). [54]

Freedom House (2020), *Haiti: Freedom in the World 2020 Country Report*, https://freedomhouse.org/country/haiti/freedom-world/2020 (consulté le 11 mars 2021). [8]

Gallup (2019), *Trust in Government*, https://news.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx (consulté le 17 février 2021). [7]

Gouvernement d'Haïti (2018), *Programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME-2023)*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/PME-2023_20190313_09h31.pdf (consulté le 11 mars 2021). [17]

Government of the Netherlands (2017), *THE PRINCIPLES OF GOVERNMENT COMMUNICATION*, https://www.government.nl/documents/directives/2017/03/01/the-principles-of-government-communication (consulté le 26 mars 2021). [42]

HRW (s.d.), *World Report 2019: Haiti*, https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/haiti# (consulté le 24 mars 2021). [5]

IDEA (s.d.), *Haiti | International IDEA*, https://www.idea.int/data-tools/country-view/125/40 (consulté le 11 mars 2021). [16]

Josué Pierre-Louis (2019), *La participation de la société civile à une réforme administrative : l'expérience du Programme de Modernisation de l'État PME-2023 en cours en Haïti*, https://publications-prairial.fr/rif-nova/index.php?id=903 (consulté le 25 mars 2021). [60]

Me. Boniface Alexandre, P. (2006), *Décret portant sur la gestion de l'Environnent et de Régulation de la Conduite des Citoyens et Citoyennes pour un Développement Durable de 2006*, https://anap.gouv.ht/documents/D%C3%A9cret-Cadre-Environnement.pdf (consulté le 11 mars 2021). [31]

MEF (2005), *Décret portant organisation de l'Administration centrale de l'Etat*, https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_dec_org.pdf (consulté le 10 mai 2021). [30]

MEF (s.d.), *Dernières données*, http://www.mef.gouv.ht/index.php?page=Derni%C3%A8res%20donn%C3%A9es (consulté le 11 mars 2021). [26]

Mickoleit, A. (2014), « Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 26, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en. [51]

OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/84581cb5-fr. [49]

OCDE (2020), *Transparence, communication et confiance : Le rôle de la communication publique pour combattre la vague de désinformation concernant le nouveau coronavirus*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135223-duu3s3o3df&title=Transparence-communication-et-confiance-Le-role-de-la-communication-publique-pour-combattre-la-vague-de-desinformation-concernant-le-nouveau-coronavirus (consulté le 27 novembre 2020). [39]

OCDE (dir. pub.) (2019), *Faire participer les jeunes au Gouvernement ouvert : Guide de communication*, https://www.oecd.org/fr/sites/mena/gouvernance/Young-people-in-OG-FR.pdf (consulté le 15 octobre 2020). [48]

OCDE (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en. [35]

OCDE (2018), *Le rôle des médiateurs en matière de gouvernement ouvert*, http://www.oecd.org/gov/Ombudsman-Report-FR.pdf (consulté le 25 mars 2021). [15]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [29]

OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr. [2]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité Publique*, http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf (consulté le 22 avril 2020). [3]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438 (consulté le 8 avril 2020). [1]

OCDE (2015), *"Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", rapport de contexte soumis à la réunion ministérielle pour la gouvernance publique*, http://www.oecd.org/governance/ministerial/thegovernanceofinclusivegrowth.pdf (consulté le 9 avril 2020). [58]

OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr. [56]

OCDE (2009), *Principles to Support Practice*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264048874-8-en. [22]

OCDE (s.d.), *Civic Space Framework*, https://www.oecd.org/gov/open-government/oecd-observatory-of-civic-space-brochure.pdf. [4]

OCDE (s.d.), *Trust in Government*, http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm (consulté le 11 mars 2021). [9]

OEA (2020), *Inter-American Model Law 2.0 on Access to Public Information*, http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/AG-doc_5718-20_ENG.pdf (consulté le 4 décembre 2020). [25]

Office national d'identification (s.d.), *(No Title)*, http://oni.gouv.ht/# (consulté le 6 avril 2021). [34]

OMRH (2018), *Charte d'engagement pour les prestations de services de qualité à l'usager*, http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/fp/CHARTE_D_ENGAGEMENT_POUR_LES_PRESTATIONS_DE_SERVICES.pdf (consulté le 12 mars 2021). [32]

OMRH (s.d.), *Les attributions de l'OMR*, http://www.omrh.gouv.ht/attributions (consulté le 12 mars 2021). [19]

OMRH-CRA (s.d.), *Qui sommes-nous?*, http://www.servicespublics.gouv.ht/site/staticContent/typeContent/QUISOMMESNOUS (consulté le 10 mai 2021). [20]

OPC (s.d.), *Compétences et attributions*, https://www.opchaiti.com/competence-et-attribution (consulté le 11 mars 2021). [14]

Présidence du gouvernement de la République tunisienne (s.d.), *Open Government Partnership – Tunisie*, http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/ (consulté le 12 mars 2021). [18]

Programme Renforcement et Participation de la Société Civile (RePASOC), U. (2018), *États Généraux de la Société Civile au Bénin*, http://www.repasoc.bj/wp-content/uploads/2019/09/Les-Etats-Ge%CC%81ne%CC%81raux-de-la-Socie%CC%81te%CC%81-Civile-au-Be%CC%81nin_Cotonou2018.pdf (consulté le 9 avril 2020). [36]

République d'Haïti (1987), *Constitution de la République d'Haïti*, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf (consulté le 11 mars 2021). [23]

République d'Haïti (1987), *Constitution de la République d'Haïti*, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf (consulté le 11 mai 2021). [45]

République du Brésil (2021), *Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação*, https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f (consulté le 26 mars 2021). [50]

Royaume de Belgique (2020), *COMMnet, le réseau des communicateurs fédéraux*, https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/communication/a_propos_de_la_communication_federale/reseaux/commnet (consulté le 26 mars 2021). [41]

Royaume du Maroc (2021), *Guide de la Communication Publique*, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/GuideCommunicationPublique_09022021_Fr.pdf (consulté le 19 février 2021). [46]

RSF (s.d.), *Haïti*, https://rsf.org/fr/haiti (consulté le 11 mars 2021). [53]

Transparency International (2020), *Corruption Perception Index 2020*, https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf (consulté le 12 mars 2021). [55]

UNESCO (2021), *Les radios communautaires un outil de résilience pour Haïti*, https://fr.unesco.org/news/radios-communautaires-outil-resilience-haiti (consulté le 8 mars 2021). [44]

Notes

[1] Une stratégie de gouvernement ouvert est un document qui définit le programme du gouvernement ouvert et comprend les principales initiatives, ainsi que des objectifs et des indicateurs à court, moyen et long termes. Les initiatives de gouvernement ouvert sont les actions entreprises par une institution publique afin d'atteindre des objectifs précis, pouvant aller de la rédaction de textes de loi, à la mise en place d'activités spécifiques telles que des consultations en ligne, le budget participatif ou à la co-production des services publics (OCDE, 2017[2]).

[2] D'après la mission d'enquête.

[3] PME 2018-2023, p.14.

[4] Analyse en date du 17 février 2021 des sites Internet et comptes sur les réseaux sociaux des ministères ayant répondu au questionnaire de l'OCDE.

[5] Analyse en date du 17 février 2021 des sites Internet et comptes sur les réseaux sociaux des ministères ayant répondu au questionnaire de l'OCDE.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

HAÏTI

RENFORCER L'ADMINISTRATION POUR UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE RÉSILIENTE ET DURABLE

Face aux défis politiques, socio-économiques et environnementaux auxquels Haïti est aujourd'hui confronté, le gouvernement s'est engagé dans la voie de la réforme de la gouvernance publique pour atteindre une croissance durable et un développement socio-économique inclusif. Cet Examen étudie et analyse les domaines de la gouvernance publique tels que la coordination à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, le renforcement des liens entre la budgétisation et la planification, et l'amélioration du processus de décentralisation pour améliorer les résultats du développement auxquels contribuent tous les niveaux de gouvernement du pays. Il évalue également la gestion de la fonction publique, ainsi que la mise en œuvre de stratégies de gouvernement ouvert et d'initiatives visant à impliquer les citoyens dans le cycle politique. Cet Examen fournit des recommandations concrètes, alignées sur les documents cadres du Programme de Modernisation de l'État 2018-2023 et du Plan Stratégique de Développement d'Haïti, pour soutenir la réforme de la gouvernance publique en Haïti.

USAID DU PEUPLE AMERICAIN

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-40134-1
PDF ISBN 978-92-64-67591-9

2021