

5. BILAN DE L'EXPÉRIENCE ET ORIENTATIONS FUTURES

5.1 Les leçons apprises

5.1.1 Substitution et approche structurante

Lorsqu'une crise socio-politique s'étend sur plusieurs années, une aide humanitaire qui consiste à donner gratuitement, massivement et de manière soutenue des biens et services produits ailleurs, peut engendrer un effet désastreux sur les capacités productives locales. Une telle approche favorise des attitudes attentistes, parasitaires et ouvre la porte à toutes sorte d'exactions. Affamer d'une main et nourrir de l'autre ne peut être considéré comme un bon investissement social à long terme. Son pire effet est celui de la substitution aux capacités productives locales, effet souvent peu perceptible car masqué par la satisfaction d'avoir acheminé des ressources aux plus démunis.

Au cours de la crise haïtienne, l'aide canadienne a un peu contribué à cet effet de "substitution"; elle a toutefois été la seule à soutenir des initiatives qui permettent maintenant de démontrer que d'autres approches sont possibles et efficaces. Ces approches ont comme caractéristiques d'être "structurantes", c'est-à-dire qu'elles utilisent au maximum des capacités productives locales dans le but d'acheminer une assistance aux plus démunis. De cette manière, la finalité de l'aide humanitaire demeure donc inchangée: les moyens et les stratégies utilisées sont cependant différents.

L'aide humanitaire "structurante" vise la personne humaine en tant que victime d'une crise quelconque; son but est de lui porter efficacement secours tout en ne l'appauvrissant pas davantage et en ne détruisant pas les conditions socio-économiques d'une reprise du développement. La plus grande leçon que tire cette évaluation de l'expérience récente est qu'une telle approche est non seulement possible mais également rentable et efficace. Compte tenu de ces expériences positives, c'est donc dans cette voie que le programme canadien devrait être réorienté.

5.1.2 Administration publique et société civile

Après la chute du régime Duvalier, la coopération canadienne avait développé en Haïti une stratégie d'intervention qui misait avant tout sur le secteur non-gouvernemental tant au niveau des agences canadiennes d'exécution que des organisations locales.

Cette stratégie était justifiée par le fait que l'appareil d'État - aux prises avec des exactions de tout genre - ne pouvait être considéré comme un partenaire fiable pour l'exécution d'un programme bilatéral normal.

Cette stratégie a eu deux résultats positifs: 1) elle a rendu possible la réalisation de nombreuses activités au bénéfice des populations - indépendamment des circonstances politiques, et 2) elle a permis de découvrir les forces et les faiblesses des organisations de la société civile haïtienne. Au moment du coup d'État ces programmes ont été suspendus, puis annulés pour refléter la position politique canadienne qui ne voulait pas coopérer avec le régime "de facto". Dans les faits, cette position n'a pas privé le régime "de facto" de quoi que ce soit puisqu'il n'était bénéficiaire de rien; elle a plutôt affecté les ONG canadiennes et leurs partenaires locaux.

L'aide canadienne n'a pas cessé pour autant vers Haïti: elle s'est transformée en "aide humanitaire"; des ressources financières ont été canalisées vers ce pays, à un niveau équivalent ou même supérieur à celui d'avant la crise. Or les organisations qui ont livré cette aide, proviennent essentiellement du secteur non-gouvernemental - à l'exception des organisations des Nations-Unies. Plusieurs de ces organisations multilatérales ont elles-mêmes opéré sur le terrain à travers le réseau des ONG locales; celles qui ont fait passer leurs interventions à travers l'administration publique ont été inefficaces. Si la nature des intervenants est resté la même, la nature de l'aide a toutefois changé: les activités de substitution (qui découlent de la logique de l'aide humanitaire d'urgence) ont été plus nombreuses, celles visant le renforcement des organisations locales - moins nombreuses.

Quelques leçons sont sans doute à tirer de cette situation. D'une part, il apparaît évident que les organisations locales sont absolument nécessaires pour acheminer, à moyen terme, une aide aux plus démunis. Dans des conditions dites "normales" comme dans des situations de crise, elles sont un relais indispensables - utilisé dans toutes les stratégies qui ont connu du succès. Il est donc important de les identifier comme des cibles prioritaires dans un programme structurant.

D'autre part, l'expérience de la coopération en Haïti - en temps de crise comme en temps de sortie de crise - montre qu'il est nécessaire de rendre les programmes le moins vulnérable possible aux aléas politiques. L'expérience montre également que cet objectif peut être atteint en travaillant avec le réseau des ONG. Un programme d'aide humanitaire structurante devrait, par conséquent, avoir comme caractéristique d'être le moins vulnérable possible aux aléas politiques en misant d'abord sur le secteur non-gouvernemental.

5.1.3 Utilisation des ressources canadiennes

L'évaluation montre également que les organisations canadiennes qui ont été responsables de la réalisation des activités sur le terrain, ont été efficaces et ont bien servi l'image et les intérêts du Canada, tout au long de cette crise. C'est le cas, entre autre, du CECI, du Fonds canadien et du BACC. L'utilisation des organisations multilatérales a donné des résultats plus mitigés. L'OMS/OPS qui a une bonne tradition de coopération avec les canadiens a donné un service impeccable à tout point de vue. Ce ne fut pas le cas de toutes les autres organisations dont certaines activités et modes d'intervention n'ont pas reflété pas les valeurs et les manières de faire canadiennes.

Au niveau des ONG, les services d'organisations canadiennes très valables qui ont conservé des représentants locaux (tels MEDA, Oxfam-Québec, Aide à l'enfance, etc.) n'ont pas été utilisés. Par contre, des ressources énormes ont été canalisés par le réseau CARE qui sur le terrain est nettement identifié à la coopération américaine et dont l'image est relativement différente de celle véhiculée par la coopération canadienne. Il apparaît important que, compte tenu de la qualité des ressources disponibles, le Canada mise d'abord sur des organisations canadienne dans la mise en oeuvre d'un programme d'aide humanitaire structurante. Ce sont ces organisations qui peuvent le mieux refléter ses valeurs et servir ses intérêts.

5.1.4 Vers une approche "programme"

Jusqu'à maintenant, on ne peut véritablement parler de "programme" canadien d'aide humanitaire; d'ailleurs l'ACDI n'a jamais prétendu en avoir un. Il faut plutôt constater que le résultat du prolongement de la crise a fait que la coopération canadienne s'est retrouvée, en bout de ligne, avec une mosaïque de projets qui sont autant de réponses à des appels ponctuels. Si une telle approche est compréhensible à court terme, on en mesure vite les limites quand la crise se prolonge.

L'approche passive qui consiste uniquement à donner des réponses à des appels internationaux, doit être abandonnée au profit de la conception d'un véritable programme répondant aux besoins des populations démunies pour une période d'au moins trois ans. Sur la base de l'expérience actuelle, il y aurait lieu de planifier un tel programme doté d'une finalité et des objectifs communs - 1) en utilisant comme base, les projets actuels qui répondent aux critères de l'approche structurante, et 2) en invitant les autres partenaires canadiens du secteur non-gouvernemental (actifs dans l'aide humanitaire ou dans le programme en préparation "Reconstruction de la société civile et développement démocratique") à s'intégrer à cette approche.

5.1.5 Utilité d'un suivi rigoureux

Enfin, l'évaluation a permis de constater la qualité du travail de suivi des projets effectué par le BACC (Bureau d'appui à la coopération canadienne). Ce travail a été réalisé directement sur le terrain, par de ressources humaines locales des plus compétentes; ses coûts sont relativement modestes. On a ainsi obtenu sur chacun des projets financés par le Canada (incluant les subventions) des données qui permettent d'en mesurer les résultats et d'en apprécier les stratégies. Ce travail a également permis de maintenir une sorte de cohérence dans un "programme" qui, on l'a vu, en fait n'en était pas un. Il a rendu possible l'élaboration de synthèses critiques par secteur et facilité l'évaluation. Si un véritable programme d'aide humanitaire "structurante" devait être élaboré, cette fonction de suivi-évaluation à partir des professionnels locaux du BACC devrait être renforcée: elle pourrait devenir un élément de gestion et de prise de décision indispensable.

5.2 L'évolution du contexte socio-politique

5.2.1 Effets sociaux du prolongement de la crise

Jusqu'à maintenant, le Canada - à l'instar des autres bailleurs de fonds - a perçu la crise haïtienne comme une situation "d'urgence" et a répondu à cette situation avec les instruments et canaux d'intervention qui y correspondent (c'est-à dire l'aide humanitaire d'urgence). Plusieurs de ces instruments ne sont toutefois pas révélés des mieux adaptés au contexte: la société civile haïtienne n'a pas perdu toute capacité productive et favoriser des programmes de substitution engendre autant d'effets destructeurs qu'il n'apporte de solution utile.

Un des substrats de la crise haïtienne est justement que cette société civile arrive difficilement à émerger à cause de l'agression constante qu'elle subit de la part du petit groupe qui détient le pouvoir et de sa faiblesse organisationnelle chronique qui marque son histoire. Sur cette toile de fonds, il apparaît clairement que la solution politique au conflit actuel, ne résoudra pas cette crise sociale et politique qui demeurera latente: tout au plus peut-elle constituer un pas dans la bonne direction.

Il faut donc comprendre que 1) la crise sociale haïtienne est beaucoup plus profonde et que l'affrontement politique actuel n'en est qu'un symptôme, 2) la situation d'urgence est en fait moins intense qu'elle ne paraît puisqu'il existe malgré tout des capacités locales d'agir. Cela ne signifie pas que la situation n'est pas dramatique et

qu'elle ne nécessite pas des actions vigoureuses; cela veut simplement dire qu'il faut travailler avec les forces vives de la société civile haïtienne dans une perspective à moyen terme. Plus la situation actuelle (maintien au pouvoir des militaires, embargo total et aide humanitaire massive) stagne et se prolonge, plus la société civile haïtienne s'affaiblit. D'un côté, elle est agressée par la répression; de l'autre, par une substitution à ses capacités de produire ses propres biens et services essentiels.

5.2.2 Conditions de la reprise de la coopération bilatérale

Après trente mois d'aide humanitaire d'urgence, c'est plutôt cette nouvelle perception de la crise sociale haïtienne qui devrait prévaloir dans la conception et la planification d'un programme bilatéral. Celui-ci devrait être conçu avant tout en fonction des besoins de la société civile et être relativement indépendant des aléas de la vie politique locale pour les prochaines années. L'issue du règlement de la crise politique est incertaine: plusieurs espoirs peuvent être déçus.

De plus, l'installation d'un gouvernement démocratique en Haïti - même si des autorités élues sont portées au pouvoir - doit être vu comme un processus lent, difficile, voire ardu. Il doit pouvoir s'appuyer sur des réformes légales, juridiques, institutionnelles majeures qui ne se feront pas facilement: plus encore, il nécessite des modifications des valeurs et des comportements collectifs qui ne pourront être faites que graduellement à travers l'éducation et l'information sociale.

Si la coopération bilatérale canadienne a cessé suite au coup d'État, les financements bilatéraux n'ont donc jamais tari durant cette période: ils ont même été supérieurs à ce qu'ils étaient avant. Il y aurait donc lieu de revoir cette situation en l'assujettissant moins à des contraintes politiques et plus à des visées pragmatiques. Il est clair que le Canada ne saurait reprendre une coopération bilatérale avec un régime qu'il dénonce; il pourrait par contre développer une nouvelle approche de l'aide humanitaire - fondée sur les initiatives qui ont connu du succès grâce à ses financements - qui tout en s'adressant aux plus démunis, viserait à bien utiliser les capacités productives de la société civile.

C'est cette approche dite " aide humanitaire structurante" que propose l'équipe d'évaluation: elle a pour caractéristique 1) d'être adaptée au contexte actuel de crise en Haïti et, 2) de demeurer adaptée au moins pour quelques années dans une situation de sortie de crise.

5.3 Observations générales pour la poursuite du programme dans le secteur de la production alimentaire et de la sécurité du revenu

La réponse universelle de la population haïtienne - autant des paysans que des commerçants - à la question lui demandant d'identifier son besoin prioritaire, est inévitablement: l'argent. L'embargo a dé-capitalisé substantiellement l'économie informelle haïtienne. Beaucoup de paysans ont été forcés de vendre leur cheptel pour s'approvisionner eux-mêmes en céréales et en nourriture. Les transferts de fonds provenant de l'étranger ou du secteur manufacturier de Port-au-Prince se sont amenuisés ou ont carrément disparus. Ces deux éléments - le petit bétail et les transferts de fonds - constituent l'unique filet de sécurité du paysan haïtien. Cette perte place donc un bonne majorité de cette population - au moins dans un état vulnérable, sinon devant une famine immédiate.

Les possibilités de réponse à ce besoin sont toutefois très limitées. La vague de répression dans le milieu rural a effectivement écrasé tout groupement capable d'organiser les activités essentielles de programme d'intervention efficace, approprié et rentable. Les conditions de l'embargo total ont aussi réduit les possibilités pour les donateurs d'acheminer directement des fonds à la population haïtienne.

Considérant cela, une future programmation devrait prendre en compte les éléments suivants:

- . un programme rapide d'emplois journaliers à court terme pour au moins 3 ans, période durant laquelle des changements structurels pourraient être réalisés.
- . l'achat de produits locaux où cela est possible afin de les distribuer à ceux qui sont incapables de se procurer une quantité suffisante de nourriture (surtout les enfants et les personnes âgées.
- . le support aux paysans aussi directement que possible (sans l'intermédiaire de l'État) à travers le crédit, les canaux de commercialisation et l'amélioration des capacités de stockage.
- . La plupart des interventions devront être apolitiques et viser en grande priorité à assurer le droit à la vie. C'est ainsi que le travail d'animation - ingrédient essentiel pour des interventions efficaces en milieu rural - devra être reporté à une période ultérieure.

- Une nouvelle définition de la " crise" ou de "l'urgence" est maintenant nécessaire. Les définitions existantes ne s'appliquent pas à la situation haïtienne où l'urgence est à basse intensité et très étendue dans le temps. Cette situation requiert une approche plus structurée au niveau des interventions que celle qu'on retrouve habituellement dans les sections de programmes d'urgence des donateurs. Elle doit toutefois se situer à un niveau différent de celui de la programmation bilatérale normale. Même cela peut sembler inadéquat. L'équipe d'évaluation n'est pas convaincue que "programme d'urgence" et "programme de développement bilatéral" soient des termes en opposition à chaque bout d'un même continuum. C'est une réponse novatrice et audacieuse qui est requise dans cette situation de crise à basse intensité: ce sera probablement celle qui transgressera les formes habituellement connues de programmation.

5.4 Pistes pour un programme d'aide humanitaire structurante

Sur la base des expériences récentes et compte tenu du contexte haïtien, l'équipe d'évaluation propose la planification d'un programme d'aide humanitaire structurante. Ce programme reposerait sur les principes suivants:

- La crise à laquelle répond le Canada par des activités d'aide est dorénavant conçue en termes économiques et sociaux et non plus uniquement en termes d'une situation politique temporaire.
- Une approche "programme" serait utilisée dans une perspective à moyen terme, en remplacement de l'approche actuelle qui consiste en une série de réponses sporadiques à des appels court terme.
- L'approche "programme" impliquerait l'élaboration d'un cadre logique "programme" et d'un cadre de suivi y afférent.

Le programme serait doté d'un horizon à moyen terme (3 ans) suffisant pour couvrir une période de sortie de crise, mais quand même restreint pour permettre de préparer un programme bilatéral plus complet, le cas échéant.

- . Le programme reposerait en majeure partie sur les projets actuellement autorisés. Ceux-ci, comme prévu dans leur planification, pourraient être modifiés et adaptés aux circonstances.
- . Le programme serait réalisé par des ONG canadiennes ou des organisations multilatérales; il ne serait pas soumis aux conditions politiques de la reprise de la coopération bilatérale officielle.
- . Le programme serait conçu de manière à être le moins vulnérable possible aux aléas politiques (en ce qui concerne sa mise en oeuvre) et à refléter le mieux possible la position canadienne qui prend partie pour l'amélioration des conditions de vie de la population haïtienne dans le respect de leurs droits fondamentaux.

5.4.1 Finalité et but

La finalité de ce programme d'aide humanitaire structurante serait *de contribuer au maintien et au renforcement de la société civile haïtienne*. Son but demeurerait cohérent avec celui de l'aide humanitaire traditionnelle qui est de porter assistance aux personnes humaines, victimes de situations difficiles. Le concept serait toutefois élargi pour éviter les activités de substitution qui nuisent à la société civile locale. Le but du programme - qui illustrerait le concept d'aide humanitaire structurante - pourrait donc être exprimé ainsi: *fournir aux personnes victimes de la crise socio-politique actuelle en Haïti, des ressources leur permettant de subvenir à leurs besoins de base en maximisant l'utilisation des capacités locales de production de biens et services essentiels*.

5.4.2 Volets du programme et objectifs spécifiques

Compte tenu des forces et des faiblesses des réalisations sur le terrain financées par l'aide humanitaire depuis le début de la crise et, compte tenu également, des possibilités offertes par les programmes actuellement en planification advenant une reprise de la coopération bilatérale; l'équipe d'évaluation propose de fondre en un seul nouveau programme les éléments les plus pertinents de ces deux programmes actuels - selon les quatre secteurs suivants:

1) aide alimentaire et appui à production agricole locale

L'objectif de ce secteur serait d'apporter une assistance alimentaire aux personnes victimes de la crise dans les régions éloignées en utilisant au maximum les ressources productives locales. Le pivot de ce programme serait un programme alimentaire du type de celui mis en oeuvre par le CECI. D'autres programmes, en amont de celui-ci, visant la production de denrées locales et leur commercialisation pourraient être réalisés, notamment par un appui aux coopératives agricoles (approvisionnement en intrants et commercialisation des produits vivriers).

2) santé et services essentiels

L'objectif de ce secteur serait d'apporter aux personnes victimes de la crise des services de base en santé, en approvisionnement en eau potable et assainissement et en éducation primaire par un soutien aux organisations locales sans but lucratif (non-gouvernementales ou mixtes) qui oeuvrent dans ce domaine. Au niveau de la santé, eau et assainissement le pivot devrait demeurer l'appui aux programmes de l'OMS/OPS, soit directement, soit indirectement. Les stratégies d'intervention en éducation primaire devraient s'inspirer de ce modèle.

3) droits humains et support à la société civile

L'objectif de ce volet serait de contribuer, dans la pratique, à la promotion et à la défense des droits individuels et collectifs en Haïti par un renforcement aux organisations de défense des droits humains et par un appui direct aux organisations sans but lucratif de la société civile impliquées dans le développement. Ces organisations sont, en effet, la manifestation concrète du droit d'association et de la liberté d'expression. Ils sont des occasions de concertation et des expériences collectives très concrètes de gestion démocratique - donc autant de structures sociales utiles et nécessaires au dynamisme de la société civile. Le programme du CECI, le Fonds RR et le Fonds canadien pourraient devenir les fondements de ce volet.

4) recapitalisation, épargne et crédit

L'objectif de ce dernier volet serait de favoriser la recapitalisation des personnes victimes de la crise par le biais des programmes d'emplois sociaux à haute intensité de main d'oeuvre qui interviendraient prioritairement dans le domaine de l'assainissement ainsi que par des programmes de petits crédits productifs qui pourraient constituer la base de structures locales d'épargne-crédit. Le programme HIMO de MEDA ainsi que l'appui à des structures coopératives d'épargne-crédit pourraient être les interventions majeures de ce volet.

Tableau 27: Composantes d'un programme d'aide humanitaire structurante

1. FINALITÉ	Contribuer au maintien et au renforcement de la société civile haïtienne.				
2. BUT	Fournir, en Haïti, aux personnes victimes de la crise socio-politique actuelle des ressources leur permettant de subvenir à leurs besoins de base en maximisant l'utilisation des capacités locales de production de biens et services essentiels				
3. VOLETS	AIDE ALIMENTAIRE ET SOUTIEN À LA PRODUCTION AGRICOLE LOCALE	SANTÉ ET SERVICES ESSENTIELS	DROITS HUMAINS ET APPUI AUX ORGANISATIONS DE BASE	RECAPITALISATION, ÉPARGNE ET CRÉDIT	
4. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	Apporter une assistance alimentaire aux personnes victimes de la crise dans les régions éloignées en utilisant au maximum les ressources productives locales.	Apporter aux personnes victimes de la crise des services de base en santé, en approvisionnement en eau potable et assainissement, et en éducation primaire par un soutien aux organisations locales sans but lucratif (non-gouvernementales ou mixtes) qui oeuvrent dans ces domaines.	Contribuer, dans la pratique, à la promotion et à la défense des droits individuels et collectifs en Haïti par un renforcement des organisations de défense des droits humains et par un appui direct aux organisations sans but lucratif de la société civile impliquées dans le développement.	Favoriser la recapitalisation des personnes victimes de la crise par le biais des programmes d'emplois sociaux à haute intensité de main d'œuvre qui interviendront prioritairement dans le domaine de l'assainissement ainsi que par des programmes de petits crédits productifs qui pourraient constituer la base de structures locales d'épargne-crédit.	
5. PROGRAMMES ET AGENCES D'EXÉCUTION	Programmes d'aide alimentaire (CECI, CARE). Programme de soutien au secteur coopératif - approvisionnement en intrants, commercialisation des produits vivriers - (SOCODEV)	Programmes de santé publique et d'eau potable/assainissement (OMS/OPS) Fonds de petits projets en santé et enseignement primaire	Programme des droits de la personne (CECI). Fonds RR-Haïti (CCC). Fonds canadien (FCIL).	Programme de travaux publics HIMO (MEDA). Programme de petits crédits productifs et de soutien au secteur coopératif épargne-crédit (SDID).	
6. RÉSULTATS AU NIVEAU DES PARTENAIRES LOCAUX	Renforcement des organisations locales de distribution alimentaire. Renforcement des coopératives d'approvisionnement et de commercialisation de produits vivriers locaux.	Renforcement des institutions locales et organisations mixtes impliquées dans la santé de base et l'enseignement primaire, des consortia régionaux et des structures communautaires nationales.	Renforcement des organisations de base, des ONG de développement et des structures locales de concertation (Table des droits humains, Inter-OPD)	Émergence et renforcement d'organisations locales coopératives de gestion de l'épargne-crédit.	
7. RÉSULTATS AU NIVEAU DES POPULATIONS	Distribution alimentaire aux personnes vulnérables dans les zones défavorisées.	Amélioration de la couverture sanitaire, de la fréquentation et du succès scolaire au niveau primaire dans les zones défavorisées.	Défense des victimes d'exactions. Amélioration de la participation des personnes à la vie associative (membership, clientèle)	Augmentation graduelle de l'épargne et du capital des personnes.	