

CADRE DE COOPÉRATION INTÉRIMAIRE (CCI)
MÉCANISME DE COORDINATION DE L'ASSISTANCE
AU DÉVELOPPEMENT EN HAÏTI

SEPTEMBRE 2004

1. PRÉSENTATION

Le Cadre de Coopération Intérimaire (CCI) exprime le programme du Gouvernement d'Haïti en réponse à la situation difficile que traverse le pays. Il traduit la nécessité de redéfinir l'appui de la communauté internationale à travers l'identification conjointe des besoins et la mise à disposition de financements pour la période de transition (2004-2006). La 1^{ère} phase d'identification des besoins a été dirigée par le Gouvernement avec l'appui de la communauté internationale permettant ainsi de mettre à contribution l'expertise technique, tant haïtienne, qu'internationale. Cette phase d'identification a permis la tenue de la Conférence internationale des donateurs à Washington les 19 et 20 juillet 2004, au cours de laquelle les bailleurs de fonds ont répondu à l'appel du Gouvernement d'Haïti et se sont engagés à mobiliser des ressources financières et humaines pour la mise en œuvre du CCI.

Tirant les leçons des expériences du passé, le succès de la mise en œuvre du CCI sera largement tributaire du bon fonctionnement de mécanismes souples et efficaces de coordination et de suivi de l'aide. L'élaboration du CCI résulte d'un dialogue constant et d'un travail conjoint avec les autorités du Gouvernement de transition et, au niveau des groupes thématiques, avec les ministères sectoriels et les représentants de la société civile.

La structure de coordination convenue lors de la rencontre du 14 juin 2004 entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds était présentée sous forme d'une structure « miroir », où chacune des parties définit les mécanismes qui lui sont propres. Par la suite, les deux parties conviennent de l'interface de dialogue et des moyens à mettre en œuvre. La première étape est complétée de part et d'autre et il reste maintenant à formaliser une entente sur les structures conjointes.

Ce document mettra donc l'accent sur les structures conjointes, se limitant à rappeler les grandes lignes des mécanismes spécifiques à chaque partie.

2. LA VISION D'ENSEMBLE

Le schéma de la page suivante présente les trois niveaux de coordination, stratégique, opérationnelle et l'exécution ainsi que les structures correspondantes pour chacune des parties et, au centre, les deux lieux de rencontre : soit le Comité conjoint de mise en œuvre et de suivi du CCI (COCCI) et les différentes tables sectorielles à être créées. Les groupes sectoriels déjà en opération chez les bailleurs devraient servir de point de départ et être complétés pour les secteurs où ils n'existent pas.

Il convient de rappeler les principes sur lesquels s'appuie cette conception de la coordination et qui sont en continuité avec ceux qui avaient prévalu pour l'élaboration du CCI, soit : l'ownership et le leadership du Gouvernement d'Haïti, l'alignement qui suppose que les priorités sont définies par la partie nationale et l'utilisation des systèmes existants dans le pays. L'harmonisation des pratiques entre les bailleurs, notamment au chapitre du renforcement des capacités est aussi une exigence pour éviter une surenchère qui aurait un effet prédateur sur des ressources déjà rares.

Au-delà des termes de référence, ce mécanisme de coordination va demander la mobilisation de ressources dont il convient de définir le profil et de déterminer le coût. Ces aspects seront abordés plus loin dans le texte.

Elle est composée d'un nombre limité de personnes (4 à 6) pour couvrir les grands domaines : gouvernance démocratique (1 personne sécurité, 1 personne processus électoral), renforcement institutionnel /gouvernance économique (une personne), relance économique (1 personne), accès aux services de base (1 personne) plus un chef de la cellule qui agirait comme conseiller principal du Premier ministre.

Ainsi la Primature joue ce rôle en s'assurant que la vision d'ensemble reflète les priorités du pays et que ces dernières sont traduites en orientations et directions répercutées dans l'ensemble de l'appareil d'état.

Il reviendra aussi au Premier Ministre de procéder aux arbitrages requis pour la définition des priorités en fonction de l'évolution de la situation et des ressources mises à disposition. La Primature pourra aussi intervenir, le cas échéant, pour identifier les blocages et apporter les solutions nécessaires.

Pour ce faire, par le biais de la Cellule de suivi, elle se dotera des tableaux de bord et des mécanismes d'information adéquats pour identifier les problèmes en temps utile ainsi que d'assurer la conformité des processus aux règles établies (Quality Assurance).

3.2 COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

La coordination interministérielle est un élément capital de la mise en œuvre ordonnée du CCI. Cette coordination s'exercera par l'entremise d'un Comité interministériel de suivi, présidé par le Ministre du Plan dont le mandat consiste à :

- Faciliter la coordination centrale entre les activités des différents ministères en fournissant un lieu pour débattre des questions touchant l'ensemble de l'implantation du CCI à partir d'une vision globale du programme.
- Permettre de développer des synergies entre les ministères, notamment en ce qui a trait aux axes transversaux.
- Faciliter le règlement proactif des blocages ou des difficultés pouvant survenir.
- Renforcer, en étroite collaboration avec le MEF, l'utilisation du processus budgétaire de l'État, tant pour la programmation que pour l'allocation des ressources.
- Renforcer l'action des Unités de programmation et de suivi dans la production des informations sur l'implantation du CCI.

Le Ministre de l'Économie et des Finances pourra, par l'entremise de ce Comité, exercer ses responsabilités quant au contrôle des dépenses et du respect du processus budgétaire.

De plus, par les fonctions qui lui sont dévolues dans sa Loi organique, le MPECE est responsable de la préparation du Budget national d'investissement et, à ce titre, il travaille étroitement avec les Unités de programmation et de suivi qui oeuvrent dans les différents ministères.

3.3 L'EXÉCUTION DU CCI

L'exécution du CCI revient aux ministères sectoriels, responsables, en accord avec les nouvelles orientations du Premier Ministre, de l'identification et de la conception des projets, de l'opérationnalisation, du suivi de la réalisation matérielle, du contrôle des dépenses et de la production des différents rapports.

Les ministères sectoriels seront appelés à assumer le leadership des tables sectorielles qui seront mises en place avec l'appui des bailleurs des fonds.

4. LES STRUCTURES DE COORDINATION POUR LES BAILLEURS DE FONDS

Les structures de coordination qui font l'objet de ce mécanisme portent sur la mise en œuvre du CCI. Elles se distinguent des autres mécanismes de dialogue existant pour assurer les relations entre le Gouvernement de transition et la communauté internationale.

La Résolution 1542 du Conseil de Sécurité prévoit un Groupe Restreint (« Core Group ») réunissant les responsables politiques, militaires et les représentants des IFI et des bailleurs principaux. Ce groupe est déjà opérationnel et n'interfère pas avec le fonctionnement des structures de coordination du CCI. Les liens sont assurés par la représentation des bailleurs dans les deux structures.

La coordination des bailleurs doit se faire au niveau des agences dans les différentes capitales et au niveau du terrain.

4.1 COORDINATION AU NIVEAU DES AGENCES

À ce niveau, la proposition du mois de juin préconisait le maintien du Groupe contact sous la présidence de la Banque mondiale. Ce Groupe réunit tous les bailleurs engagés en Haïti et a pour mandat de faciliter la :

- Consultation globale sur la situation en Haïti.
- Suivi des engagements et des décaissements des agences dans le cadre du CCI.
- Harmonisation des pratiques et cohérence des politiques.
- Développement d'une vision stratégique commune à moyen et long terme sur les besoins en assistance internationale pour Haïti.
- Partage de l'information sur la gestion des risques.

Le rôle de ce groupe est primordial dans le maintien de l'intérêt des agences vis-à-vis les engagements pris lors de la Conférence de Washington.

4.2 COORDINATION AU NIVEAU DU TERRAIN

La coordination au niveau du terrain est aussi étroitement reliée à la coordination sectorielle qui est le niveau opérationnel des activités. Il faut rappeler que le CCI est structuré en fonction des secteurs et que les résultats seront mesurés selon ces critères.

Le Groupe des bailleurs, présidé par le Coordonnateur résident des Nations-Unies, est composé des représentants résidents des agences d'aides, représentants des pays participants et des organismes internationaux. Il a pour mandat de :

- Assurer le suivi, l'évaluation et la coordination de la réponse de l'aide internationale aux besoins d'Haïti.
- Procéder à la revue périodique de l'implantation du CCI en fonction de l'évolution de la situation.
- Passer en revue les programmations des différentes agences en termes de cohérence avec les priorités du CCI et post CCI.
- Faciliter l'évaluation et une réponse rapide aux besoins d'aide humanitaire d'urgence.

5. LA STRUCTURE CONJOINTE DE COORDINATION

L'élaboration du CCI a été menée sous le signe de l'inclusion, du dialogue et d'un partenariat rapproché entre les ressources nationales et l'expertise rendue disponible par l'aide internationale. Le Gouvernement a fait des efforts importants pour rendre le processus le plus transparent possible et des groupes de la société civile ont été mis à contribution dans plusieurs cas. Des consultations régionales ont aussi été organisées. Le CCI s'intéresse à la société haïtienne dans son ensemble et le dialogue national en est une des composantes importantes. Les structures de coordination conjointe doivent en conséquence être tripartite. Cette approche va accroître la crédibilité des rapports faits à la population et va permettre en outre de réunir les autorités nationales, les donateurs et les opérateurs privés ou non gouvernementaux ainsi que les populations cibles représentées par la société civile.

5.1 LE COMITÉ CONJOINT DE COORDINATION DE LA MISE EN OEUVRE ET DU SUIVI DU CCI

Le Comité Conjoint pour la Mise en Œuvre et le Suivi du CCI (COCCI) a un rôle de vision globale (Oversight) sur l'ensemble de la démarche. Il fournit un forum où les représentants de chacune des parties pourront prendre acte des progrès accomplis, des difficultés rencontrées et rendre compte de l'état de réalisation du CCI.

COMPOSITION

Présidé par le Premier Ministre, le Comité conjoint est composé de :

- **Pour le gouvernement haïtien** : Premier Ministre, Ministre de la Planification, de l'Environnement et de la Coopération Externe, Ministre de l'Économie et des Finances.
- **Pour la société civile** : Trois membres de la société civile.
- **Pour les bailleurs** : Représentant des Nations-Unies, Représentant Banque mondiale, Représentant de la BID, Représentant de l'Union Européenne, Représentant des États-unis, Représentant du Canada.

MANDAT

Le mandat de ce Comité consiste à :

- Faire des recommandations relatives aux orientations et aux politiques générales pour la coordination de toute l'assistance à Haïti en vue d'assurer l'allocation et l'utilisation adéquates des ressources et identifier les autres types d'assistance complémentaires.
- Faire des recommandations pour harmoniser le rythme de réalisation en fonction du plan de décaissement des fonds et de l'atteinte des résultats prioritaires identifiés au CCI.
- Recevoir et commenter les rapports périodiques d'avancement des réalisations et autres requêtes soumises pour considération
- Suivre et superviser l'utilisation des ressources annoncées selon les différents mécanismes de financement.
- Pour fins de communication, les avis et recommandations du Comité conjoint sont publiés.

Le bon fonctionnement du Comité conjoint requiert l'appui d'un secrétariat compétent en mesure d'assurer les tâches afférentes. Ce secrétariat sera composé d'un délégué de la Cellule de suivi stratégique de la Primature qui recevra l'appui d'un point focal fournit par la communauté internationale. Cette ressource est déjà prévue dans la dispositif mis en place par les Nations-Unies.

Le secrétariat a le mandat de :

- Assurer la production et la conservation de tous les procès-verbaux du COCCI, diffuser les documents et décisions selon les politiques et procédures établies et informer tous les organismes participants sur une base régulière.
- Suivre et produire les analyses requises pour tous les regroupements thématiques et sectoriels en fonction des priorités et résultats identifiés et assurer le suivi des décisions du COCCI.
- Veiller à la préparation et à la distribution de la documentation afférente en temps utile pour faciliter les débats.
- Assurer la préparation de tous les rapports de réunion et de leur diffusion auprès des participants et des autres intervenants concernés.
- Assurer, avec l'appui des structures techniques concernées, la collecte et la mise en forme des informations requises pour le suivi des activités du secteurs, l'état des engagements et des décaissements, l'inventaire des projets en planification et leur stade d'avancement.

5.2 LES TABLES SECTORIELLES DE COORDINATION

Conscients de l'enjeu, le Gouvernement d'Haïti et les bailleurs de fonds sont convenus d'un mécanisme de coordination qui porte à la fois sur la vision stratégique et la coordination opérationnelle du secteur, d'où la mise en place de Tables sectorielles dynamiques permettant une opérationnalisation rapide, rationnelle, ordonnée et efficace des programmes, projets et des actions du CCI.

Ces Tables sectorielles permettront de faire perdurer l'esprit du CCI, où le leadership et la forte appropriation du Gouvernement en partenariat avec la communauté internationale ont permis l'atteinte de résultats probants.

Les tables sectorielles conjuguent deux impératifs : leadership et engagement des ministères concernés et appui de la communauté internationale. Elles constituent un « mécanisme » permettant l'inclusion de tous les partenaires sur initiative des ministères concernés. Ceux-ci pourront capitaliser l'expérience acquise dans le cadre des groupes sectoriels du côté des bailleurs et compter sur l'appui technique et logistique des bailleurs.

La Table sectorielle type est composée d'un coordonnateur désigné par la Partie Haïtienne, d'un point focal mis à disposition parla communauté internationale, des représentants du Gouvernement et des ministères et des structures décentralisées, des bailleurs, des opérateurs, des ONG et des membres de la société civile.

Les Tables sectorielles sont composées des différents acteurs publics, des opérateurs et partenaires de la société civile dans chaque secteur. L'appui de la communauté des bailleurs se concrétise par l'intermédiaire d'un point focal, selon la formule éprouvée pour l'élaboration du CCI, qui fournira un apport en expertise et en ressources logistiques pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme.

La Table sectorielle se réunit régulièrement, sur initiative et sous la présidence de son coordinateur. Le secrétariat est assuré par le coordinateur avec l'appui du point focal. Les comptes rendus et des rapports sont soumis aux ministres concernés et partagés avec les structures de coordination et de mise en œuvre du CCI.

La Table sectorielle appuie le ministère concerné qui a la responsabilité de :

- Assurer la mise en cohérence des programmes et projets en fonction du CCI par la formulation d'un plan sectoriel de mise en œuvre.
- Coordonner le rôle des différents bailleurs et intervenant dans le plan sectoriel de mise en œuvre du CCI.
- Dresser et mettre à jour le tableau des résultats à atteindre et le calendrier de mise en œuvre des programmes et projets dans le secteur.
- Développer un plan d'action pour chaque secteur et d'identifier des indicateurs ou buts à atteindre.
- Mettre en place un mécanisme de rapportage sur l'avancement du programme.
- Définir et mettre en œuvre une stratégie de communication pour le secteur qui permette de diffuser les gains rapides obtenus et plus largement, d'informer la population sur les interventions en cours.

Dans le cadre de la table sectorielle, les initiatives de programmation conjointe pourraient servir de modèle de référence pour le partage des responsabilités entre les intervenants, de manière à réduire les coûts de transaction pour l'appareil gouvernemental haïtien et à accroître l'efficacité des interventions.

Ce mandat exige une dotation en ressource adéquate pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches. La Table sectorielle est animée par un coordonnateur national désigné par le Gouvernement qui rend compte au Ministre de l'exécution de son mandat. Il a pour tâches, avec l'appui du point focal, de :

- Dresser et maintenir à jour la liste des participants à la table sectorielle et de la rendre disponible à l'ensemble des partenaires. Pour les bailleurs, cette liste correspond dans l'ensemble à celle des Groupes sectoriels existants et peut être complétée.
- Proposer, en consultation avec les participants, un calendrier et ordre du jour pour les rencontres de la Table sectorielle.
- Veiller à la préparation et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication sectorielle.
- Convoquer les réunions, veiller à la préparation et à la distribution de la documentation afférente en temps utile pour faciliter les débats.
- Présider les réunions de la Table de concertation, s'assurer de la préparation des rapports de réunion et de leur diffusion auprès des participants et des autres intervenants concernés.
- Recueillir auprès des structures techniques concernées, les informations requises pour le suivi des activités du secteur, l'état des engagements et des décaissements, l'inventaire des projets en planification et leur stade d'avancement.
- Tenir le registre des procès-verbaux, la liste des recommandations et le suivi des demandes et actions formulées lors des réunions.
- Dresser la liste des appuis logistiques requis, s'assurer de leur disponibilité avant d'engager les dépenses, tenir le registre des dépenses et rendre compte de l'utilisation des fonds.
- Toutes les autres tâches qui lui seront assignées par son Ministre dans le cadre des activités de la Table sectorielle.

Le coordonnateur national est appuyé par un point focal qui rend compte de l'exécution de ses tâches à son agence et dont le mandat consiste à :

- Participer à l'élaboration d'un plan sectoriel de mise en œuvre du CCI, comprenant notamment le calendrier de mise en œuvre et le rôle de chaque intervenant.

- Fournir l'expertise technique pour la mise en place du mécanisme de suivi et de rapportage de l'atteinte des résultats.
- Participer à la formulation d'une stratégie de communication pour le secteur et favoriser la mobilisation des ressources pour sa mise en œuvre.
- Appuyer la fonction de secrétariat de la Table sectorielle.
- Assurer l'interface de communication entre la partie gouvernementale et les bailleurs de fonds.
- Participer à la préparation des rapports de suivi pour les composantes, collecter, mettre en forme et diffuser les données pour le secteur.
- Contribuer à la préparation des comptes-rendus des réunions, en assurer la conservation et la diffusion.
- Veiller à la mobilisation des appuis logistiques et assurer l'interface avec la communauté des donateurs pour la gestion de ces fonds.
- Toutes autres requises pour assurer le bon fonctionnement de la Table sectorielle.