



uOttawa

**Gestion de projet et action publique dans les États fragiles:
Une analyse de la gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe en Haïti**

**Par
Ruth Stacy Emmanuel**

**Mémoire soumis au :
Professeur Stephen Baranyi**

Maîtrise ès Arts
École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa

Ottawa, Canada
17 mars 2021

Dédicaces

Ce travail est dédié à la mémoire de mes ancêtres; de ma mère, Marie W. Abraham; de la plus instructive des grands-mères, Jeanne Jean-Baptiste ; de mon parrain, Lucas Jean-Baptiste; de ma sœur, Adjanie H. N. Emmanuel. Il.elle.s sont tou.te.s reparti vers notre Guinée mais il.elle.s restent mes bien-aimé.e.s protecteur.rice.s pour lequel.elle.s je garde une grande affection.

Ce mémoire est aussi dédié aux professeurs de l'Université d'État d'Haïti qui m'ont ouvert l'univers passionnant de la recherche dans les sciences humaines et sociales.

Une spéciale dédicace à mes belles camaraderies de la Faculté des Sciences Humaines et de l'Université d'Ottawa.

Plus largement, ce travail est dédié à la terre bénie d'Haïti et au peuple haïtien. Nous avons connu l'esclavage, la colonisation, l'occupation. On vit aujourd'hui l'insouciance et l'irresponsabilité de nos dirigeants. Cependant, les dignes fils et filles de Jean-Jacques Dessalines restent attachés aux valeurs souveraines, aux idéaux révolutionnaires qui doivent permettre à notre patrie de renaître de ces cendres.

Remerciements

Je tiens à remercier spécialement le professeur Stephen Baranyi qui a accepté de superviser ce travail de recherche. Il a été toujours disposé et disponible pour me stimuler à pousser mes réflexions beaucoup plus loin. Il m'a aidé à combler mes lacunes avec des supports documentaires et des suggestions pertinentes. Il a été très patient avec moi durant ce trajet académique.

Mes remerciements s'adressent à mes amies et familles : Sergine Farah Denis, Régine Seide, Manuella Jean et Katia Jean-Louis qui ont été une source de motivation durant mon parcours universitaire depuis l'Université d'État d'Haïti jusqu'à l'Université d'Ottawa.

Parce que l'amour commence dans la famille, je tiens à remercier chaleureusement : Édith Jean-Baptiste, la seule tante/mère que j'ai connu qui n'a jamais cessé de croire en moi; ma petite sœur Fabiola; mon précieux oncle, Orlov Abraham.

Des remerciements spéciaux sont adressés à :

- Michel J. Clercior
- Joa Bertille Kaneza
- Zariatou Timité
- Kendyne Néphetaly Joseph
- Billy Manzi
- Junior François

Résumé

La gestion publique de l'État haïtien des projets de développement issu de l'accord PetroCaribe conclu entre Haïti et Venezuela est fortement remise en question. En effet, les rapports de l'audit officiel, en 2019 et 2020, mentionnent entre autres des problèmes de gestion, de coordination et de corruption. Depuis le malaise créé par l'implication de la communauté internationale dans la gestion des fonds d'aide en Haïti après le séisme de 2010, l'État haïtien avait bien pris les dispositions, en ce qui concerne l'organisation de la gestion des fonds de développement, afin de créer des structures haïtiennes capables de coordonner et d'assurer l'efficacité de l'aide. Pourtant les rapports d'audit suggèrent que l'État haïtien n'a pas développé les capacités requises et n'a donc pas pu atteindre les objectifs de son action publique. Ce travail de recherche vise, à travers l'affaire PetroCaribe, à analyser la gestion des projets publics dans l'État extrêmement « fragile » et « irresponsable » d'Haïti, en explorant les enjeux de la coordination nationale des projets de développement.

Mots-clés : Haïti, État fragile et irresponsable, Action publique, Gestion de projet.

Abstract

The public management by the Haitian state, of development projects resulting from the PetroCaribe agreement between Haïti and Venezuela, is strongly questioned. Indeed, the reports of the official audit in 2019 and 2020 mention, among other things, problems of management, coordination and corruption. Since the malaise created by the involvement of the international community in the management of aid funds in Haïti after the 2010 earthquake, the Haitian state had taken significant steps, with regard to the management of development funds, to create Haitian structures capable of ensuring the effectiveness of aid. Yet the audit reports suggest that the Haitian state has not developed the required capacities and thus has not been able to achieve the objectives of its public action. Through the PetroCaribe case, this study analyzes the management of public projects in Haiti's extremely « fragile » and « irresponsible » state, by exploring the challenges of national coordination of development projects.

Keywords: Haïti, Fragile and irresponsible state, Public action, Project management.

Table des matières

DÉDICACES	II
REMERCIEMENTS	III
RÉSUMÉ	IV
ABSTRACT	V
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX	VII
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	VIII
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. REVUE DE LA LITTÉRATURE	3
1.1 LES ÉTATS FRAGILES	3
1.2. L'ÉTAT FRAGILE ET IRRESPONSABLE EN HAÏTI	4
1.3. L'ACTION PUBLIQUE ET LA GESTION DES PROJETS DANS LES ÉTATS FRAGILES	8
1.4. LES PROJETS ET LEURS ÉVALUATIONS DANS LE CONTEXTE PUBLIC	13
1.5. VERS UNE COMPRÉHENSION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT HAÏTIEN ET L'AIDE-BILATÉRALE ET RÉGIONALE	17
1.6. LA COOPÉRATION SUD-SUD ET PETROCARIBE	19
CHAPITRE II. CADRE ANALYTIQUE DE L'ÉTUDE	24
2.1. ÉTAT FRAGILE/IRRESPONSABLE, ACTION PUBLIQUE ET PROJETS	25
2.2. ACTION PUBLIQUE ET PROJET	26
2.3. ÉTAT FRAGILE/IRRESPONSABLE ET PROJET	26
CHAPITRE III. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	27
3.1. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE	28
3.2. CHOIX DES DOCUMENTS CONTEXTUELS	28
3.3. ÉCHANTILLONNAGE	29
3.3. STRATÉGIE D'ANALYSE	30
CHAPITRE IV. ANALYSE DES RÉSULTATS	32
4.1.- DE LA STRUCTURATION DE L'ACE PETROCARIBE À SON APPLICATION EN HAÏTI	32
4.2. LE DOUBLE JEU DES MÉCANISMES D' ACTIONS PUBLIQUES DANS LE SYSTÈME POLITIQUE HAÏTIEN	37
4.3. CONFLIT DES RÈGLES ET CORRUPTION À TRAVERS UN RÉSEAU D'ACTEURS PUBLICS-PRIVÉS AU SEIN DE L'ÉTAT FRAGILE ET IRRESPONSABLE D'HAÏTI	39
4.4.- DE LA CONTRADICTION DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FONDS PETROCARIBE À LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉVALUATION	46
4.4.1.- <i>Projet de réhabilitation du tronçon Route Borgne / Petit Bourg de Borgne</i>	46
4.4.2.- <i>Projet de construction du Viaduc Delmas-Nazon</i>	48
4.4.3.- <i>Projets de relance de la production agricole</i>	50
4.4.4 <i>Projet de réhabilitation Prisons, Commissariat de Police et Tribunaux</i>	53
CONCLUSION	54
BIBLIOGRAPHIE	58

Liste des figures et tableaux

Figure 1. Diagramme analytique de l'étude	25
Figure 2. Graphique de répartition (non exhaustive) des projets financés par le Fonds PetroCaribe	34
Tableau 1. Catégorisation des projets financés par secteurs selon les quatre chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti	35
Tableau 2. Classification (non exhaustive) des entreprises selon la nationalité et le mode de passation de marché	42

Liste des sigles et abréviations

ADP	Aide Publique au Développement
ALBA	Alternative bolivarienne pour les peuples de notre Amérique
BMPAD	Bureau de Monétisation des Programmes d'Aide au Développement
CAED	Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti
CCP	Cadre de Coopération Intérimaire
CIRH	Commission Interministériel pour la Reconstruction d'Haïti
CNI	Conseil National des Investissements
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CNS	Coopération Nord-Sud
CSCCA	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratifs
CSS	Coopération Sud-Sud
DGI	Direction Générale des Impôts
DSNCRP	Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DTP	Direction des Travaux publics
EGSN	États Généraux Sectoriels de la Nation
FAES	Fonds d'Assistance Économique et Social
FAO	Food and Agriculture Organization
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
MAEC	Ministère des Affaires Étrangères et des Cultes
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et du Développement Rural
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MPCE	Ministère de la Planification et de la coopération Externe
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communications
PDVSA	Petroleos De Venezuela S.A.
PIP	Programme d'investissement public
PMI	Project Management Institut
PSDH	Plan Stratégique de Développement d'Haïti
SNCRP	Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté

Introduction

Selon l'accord conclu entre Venezuela et Haïti en 2006, le fonds PetroCaribe devrait servir à financer des projets de développement (Baranyi et al. 2015; Goldwyn & Gill, 2016; Thomas, 2019; CSCCA, 2020). Les projets de développement sont une catégorie de projet qui fournit des appuis socio-économiques aux pays en développement (Khang & Mo, 2008). Les objectifs de ces projets englobent entre autres la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités, le développement des infrastructures, etc. (Idem). À la question de savoir « Qui doit formuler et mettre en œuvre les projets de développement? », Ikonicoff (1985) propose que ce soit une « décision publique » émanant de l'État lui-même. Après les difficultés rencontrées par la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH) pour assurer la coordination des fonds pour la reconstruction du pays suite au séisme en 2010, le rôle planificateur de l'État semble être compris et l'État haïtien décide de se mettre en position de force en créant des institutions avec des missions spécifiques de contrôle.

À travers des résolutions prises par le Conseil des ministres, sur le fonds PetroCaribe, plus d'une trentaine d'institutions publiques haïtiennes ont eu à conduire des projets financés par ledit fonds. Ceci va donc à contrecourant de la prédominance des ONG(s) ou de l'humanitaire dans la réalisation des projets de développement et de la vision de la perte de souveraineté des pays en développement au sein des rapports entre bailleur et État. Environ 400 projets ont été élaborés et financés par le fonds PetroCaribe. Néanmoins, entre janvier 2019 et août 2020, trois rapports d'audits ont été publiés par la Cour Supérieure des

Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), sur la gestion étatique des projets financés par le fonds PetroCaribe et le constat de l'échec est patent.

En ce qui concerne l'échec des projets il convient de souligner qu'au-delà du double problème de conception et d'opérationnalisation soulevé par Gilles (2003), le management de projet est sujet à un trio de contraintes : « temps, ressources et spécifications techniques » (Gilles, 2003 :79). La maîtrise de ces contraintes dans la gestion des projets permet d'aboutir à leurs succès, mais Brière et Proulx (2013) rajoutent ce que les études sur le succès du projet ont relevé : « la satisfaction des besoins et la collaboration entre les parties prenantes, l'atteinte de l'impact réel du projet, la prise en compte de la sensibilité culturelle locale et la performance de l'équipe du projet » (Brière et Proulx, 2013 : 172).

En nous appuyant sur l'audit des projets menés par la CSCCA, nous étudierons deux types de projets financés par le Fonds PetroCaribe et gérés par l'État haïtien : ceux ayant fait l'objet d'accusation de détournement et ceux ayant été « bien exécutés ». L'objectif de la recherche est double: analyser la gestion étatique des fonds de projet de développement et étudier la relation entre projet et action publique dans le but de comprendre l'effet des mesures prises par l'État haïtien afin de contrôler l'efficacité de la coopération internationale.

Chapitre I. Revue de la littérature

Dans cette revue de littérature nous aborderons d'entrée de jeu la fragilité et l'irresponsabilité de l'État haïtien suivi de sa gestion étatique des fonds de développement dans le contexte d'une coopération Sud-Sud. Il ne s'agit pas ici de faire un inventaire critique de l'action publique de l'État haïtien car le terrain de la faiblesse des capacités de l'État est grandement exploré. On veut faire ressortir ici qu'au-delà de la complexité entourant les relations entre bailleur de fonds et gouvernement la relation entre la gestion de projet et l'action publique reste peu étudié dans la littérature, notamment sur les États fragiles.

1.1 Les États fragiles

D'après le *Fragile States Index* (2020), outil mesurant la fragilité, le risque et la vulnérabilité dans 178 pays du monde, Haïti est repéré en 13^{ème} position du classement. Ce qui signifie qu'elle fait partie des pays disposant d'un État extrêmement « fragile ». Dans la littérature scientifique sur la fragilité des États, celle-ci s'atteste globalement par l'incapacité de l'État à répondre aux besoins de sa population, de contrôler son territoire et d'asseoir son autorité. Même si le concept d'« État fragile » ne fait pas l'unanimité parmi les chercheurs et que l'étiquette d'« État faible » ou « État fragile » ait été élaboré par des décideurs politiques (Grimm et al, 2014), il est indéniable que des pays comme Haïti connaissent des « situations d'extrême fragilité » (Baranyi, 2012).

Concernant l'objet de la fragilité, il existe une analyse à double niveau : au niveau étatique où la fragilité peut affecter tout le système politique et celui-ci sera incapable d'assurer ses responsabilités et cela aura des conséquences sur la société et peut déboucher sur des conflits; au niveau sociétal, la fragilité peut inclure des profondes failles crises économiques et sociales (Fabra Mata, 2009 : 6). Étant donné que les attributs de l'État sont difficilement mesurables, on peut avoir recours à un second degré de mesure focalisé sur les indicateurs de fragilité liés aux prérogatives de l'État (Idem). Donc la fragilité comme catégorisation conceptuelle nous renvoie à l'interaction entre les dimensions étatiques et sociétales de la fragilité.

En ce qui concerne les attributs de fragilité reliés à l'État, Fabra Mata (2009), les résume en trois notions: capacité, légitimité et autorité : « *Effectiveness (how well state functions are performed); Authority (understood as the enforcement of a monopoly on the legitimate use of force); Legitimacy (public, non-coercive acceptance of the state)* » (Fabra Mata, 2009 : 6). Pour Baranyi (2012), la capacité se réfère au pouvoir infrastructurel alors que la légitimité se réfère à un phénomène relationnel modelé par « l'interaction entre des capacités administratives socialement construites et la reconnaissance sociétale de l'autorité de l'État » (Baranyi, 2012: 726; traduction libre). Cependant, la dimension sociale de la fragilité réunit d'autres problématiques comme l'extrême pauvreté, la pression démographique, le déclin de l'économie (Baranyi, 2012). L'interprétation de la fragilité des États résulte donc l'articulation de ces dimensions.

1.2. L'État fragile et irresponsable en Haïti

Le séisme de 2010 a su révéler la fragilité des institutions étatiques haïtiennes (Baranyi, 2012 : 724). Cette fragilité s'est construite et s'est renforcé dans les différents moments de l'organisation de la vie politico-administrative du pays. La construction historique de l'État postcolonial en Haïti depuis 1804 a été en proie à des défis de conception particulièrement en ce qui concerne le développement des institutions étatiques; le soutien des États-Unis n'a pas aidé réellement à construire un État « haïtien capable, légitime et souverain » (Baranyi, 2012 : 733; traduction libre). La faible capacité de l'État de gérer les biens publics et la forte présence de l'ONU et d'autres agences internationales depuis 2004 conduisent certains chercheurs à conclure à l'« inexistence » de l'État haïtien (Baranyi, 2012 : 726 ; traduction libre). Pour Baranyi, c'est un discours logique d'un point de vue subjectif, mais qui ne prend pas assez en compte l'existence juridique et *de facto* des institutions étatiques haïtiennes (Idem).

Quoique la notion de légitimité soit difficile à mesurer, Baranyi (2012) suggère de l'analyser sur la base de données qui documentent le déficit de confiance de la population envers l'État haïtien. Au-delà de la légitimité interne, l'auteur évoque la remise en question de la souveraineté nationale en raison des intrusions étrangères telles que l'occupation américaine (1915-1934), la présence des soldats étrangers sur le territoire haïtien, la présence des conseillers étrangers dans certains ministères, la dépendance du budget nationale à l'Aide publique au développement (ADP) qui représente 60% du budget (Baranyi, 2012 : 728 ; traduction libre).

Quand certains concluent à l'« inexistence » de l'État haïtien par le fait qu'il soit évincé par ses élites, ses relations avec les États-Unis ainsi que les interventions de l'ONU,

Lamour (2019) préfère le concept de « l'irresponsabilité » pour caractériser l'État haïtien. En effet, Lamour (2019) défend la thèse que l'irresponsabilité est une rationalité politique qui traverse l'établissement du pouvoir politique en Haïti. C'est une technique qu'utilise le gouvernement pour échapper à sa responsabilité en la transférant à des individus tels que les femmes, ainsi qu'aux ONG(s) qui gèrent les problèmes sociaux. Cette dernière se caractérise par : le désengagement de l'État envers sa population à travers des « pratiques du laisser-faire et laisser-mourir » (Lamour, 2019 :9); une culture de l'ignorance et investiture de « nécropolitique »; et pour renforcer son irresponsabilité, l'État s'associe à des groupes internes (paramilitaires, miliciens) ou externes (forces étrangères) (Lamour, 2019 : 9-10). La réussite de cette forme de rationalité politique dépend de ce que Lamour (2019) dénomme le « dispositif étato-externe ». Pour comprendre ce dispositif, il faut cerner deux faits : le contrôle du territoire par les ONG(s) en fonction des compétences qu'elles se sont elles-mêmes attribuées et la gestion managériale des problèmes sociopolitiques par l'urgence humanitaire (Lamour 2019 : 13). La gouvernance du pays est donc déterminée par ce dispositif étato-externe qui rallie les différents groupes d'intérêts présents sur la scène politique et économique c'est-à-dire l'État, les élites et les acteurs de la communauté internationale (Lamour, 2019).

Dans cette perspective, ce sont les ONG(s) qui confortent l'irresponsabilité de l'État haïtien en soutenant un discours d' « *empowerment* »; en s'occupant de la vie sociale et collective; en se mobilisant autour de la figure féminine du « *poto mitan* »; en considérant particulièrement des stratégies d'interventions axées sur l'amélioration des conditions financières des familles par la gestion financière féminines; en écartant une vraie compréhension des rapports sociaux de sexe et que finalement le *poto mitan* se trouve

absorber par le dispositif étato-externe (Lamour, 2019 :14-15). Pourtant la prolifération des ONG(s) n'est pas anodine quand on analyse en parallèle comment les grandes institutions financières (FMI, BM, BID) ont imposé les programmes d'ajustement structurels conformément aux logiques de libéralisation économique (Baranyi, 2012). Le rôle croissant des ONG(s) est donc incompatible avec la construction d'un État présent, capable et légitime (Baranyi, 2012) ou dans les termes de Lamour, un État « responsable ». L'aide étrangère a donc souvent renforcé un cercle vicieux de dépendance.

De nombreux acteurs sont impliqués dans la création des conditions du développement en Haïti. Au niveau de la politique et dans un souci de catégorisation, deux types d'acteurs s'imposent sur le plan de l'aide : les acteurs de la Coopération Nord-Sud (CNS) et ceux de la Coopération Sud-Sud (CSS). Au-delà des nuances qui font la différence entre ces acteurs, les programmes d'interventions dans les pays bénéficiaires prennent la forme de projet ou programme. C'est ce que Providence (2015) dénomme « système aide-projet ». Haïti est devenu dépendante de ce système. Cette dépendance politique et économique est déterminée par un système de production, « aide-projet » (Providence, 2015). L'auteur effectue entre autres une analyse de la dépendance à travers la théorie du triangle d'incompatibilité dont les sommets seraient : « la mondialisation de l'économie, l'aide publique au développement et la mobilisation des acteurs locaux » (Providence, 2015 : 20). Son analyse permet d'introduire les ONG(s) comme « sous-traitant de l'action publique » qui disposeraient de leur propre légitimité d'intervention (idem). Or, dans le contexte de l'affaire PetroCaribe, les projets en question étaient conduits non pas par des ONG(s) mais par des ministères et quelques organismes autonomes. Si l'on considère que les projets doivent être validés par les structures étatiques avant d'être mis en œuvre sur le territoire

nationale, plutôt que de continuer à attribuer l'échec des projets aux ONGs, il faudrait commencer à questionner les liens entre l'action publique et la gestion des projets dans les États fragiles, notamment dans la CSS.

1.3. L'action publique et la gestion des projets dans les États fragiles

Comprendre les actions publiques dans les États fragiles est un exercice assez complexe dans la mesure où on ne peut faire cette analyse sans prendre en compte les multiples problématiques qui entourent la fragilité des États. Ainsi la base de notre réflexion consiste à analyser les relations entre l'action publique, la fragilité et l'irresponsabilité de l'État. En tenant compte que l'objet des politiques publiques, selon Muller (2009), est de gérer les déséquilibres résultant de la sectorisation de la société, on peut bien s'interroger sur la forme que prendra cette gestion au sein d'un État ne disposant pas de ses pleines capacités. D'où l'importance de contribuer à la compréhension des politiques publiques dans les États fragiles, sur la base d'une étude de la gestion étatique de la coopération dans un État fragile particulier.

Les politiques publiques représentent « les interventions de l'autorité publique sur un secteur de la société ou un territoire » (Thoenig, 1989 cité par Martinod, 2015: 13). Ce sont donc des actions concrètes des gouvernements qui renvoient à l'autorité statutaire, qui sont fixées par la justice ou sont reliées à des critères de droit (Martinod, 2015). En général, cinq éléments caractérisent les politiques publiques selon Mény et Thoenig (cité par Muller, 2009) : 1) des mesures concrètes ; 2) des décisions plus ou moins autoritaires ; 3) un cadre général d'action ; 4) un public ; 5) des buts et objectifs à atteindre. Ces éléments permettent à Muller (2009) de conclure que les politiques publiques sont socialement

construites. Pourtant des chercheurs proposent de remplacer le concept de politique publique par celui de l'action publique parce que: 1) les politiques publiques sont devenues multiniveaux 2) les limites de la cohérence des programmes publics 3) séparer le vocabulaire des acteurs à celui des analystes (Hassenteufel, 2011 : 20).

Dans un contexte de fragilité, il y a beaucoup d'acteurs dans l'environnement, qui façonnent l'insertion d'un problème à un agenda politique. Le problème politique se situe la plupart du temps dans un enjeu globalisé mais il connaît une certaine spécificité liée à la situation de développement de l'État en question. Selon Dubois (2009) il faut trois conditions pour qu'un problème devienne public : « la connaissance, les normes sociales, la mobilisation des acteurs ». Le problème doit ensuite acquérir une dimension politique c'est-à-dire que qu'il est « susceptible d'être traité par les pouvoirs publics » (Dubois, 2009 : 17). Il s'ensuit que la mise en œuvre se réalise à l'intérieur de programme d'action qui matérialise la démarche de l'intervention de l'État servant surtout à configurer l'action du gouvernement.

Ce qui fait que le processus d'élaboration de politique publique initialement étatique/interne prend une tournure internationale/externe à l'intérieur d'un cadrage développemental. Donc la politique publique dans les États fragiles est plutôt le résultat d'un certain ajustement aux politiques internationales de développement. Les thématiques qui relèvent des politiques publiques dans d'autres contextes, se voient attribuer au développement international (Delville, 2017). Ce fait est décrit comme une forme de labellisation qui montre que les interventions liées au développement dans les pays à faible revenus sont supportées par l'industrie du développement (Idem). Ce qui explique un

déplacement de l'analyse centré sur l'État dans l'élaboration de politique publique vers une implication des réseaux d'acteurs non étatiques ou internationaux, dans les politiques publiques, pour montrer que les politiques de développement sont bien des actions publiques (Delville, 2017).

Cette analyse rejoint le dispositif étato-externe décrit par Lamour (2019). Ceci s'impose comme un mode de fonctionnement politique légitime dans les États fragiles/irresponsables dont les actions liées au contexte général de l'aide internationale prennent forme à l'intérieur d'un instrument privilégié : le projet. Ces derniers opèrent dans des conditions internes qui sont canalisées par les mécanismes d'actions. Dans la dynamique d'application administrative, ces conditions peuvent créer des situations de dysfonctionnements par rapport à certains facteurs de distorsions qui sont le résultat du non-respect des principes d'administration (Hassenteufel, 2012). Parmi ces facteurs, celui qui nous intéresse est l'existence des moyens de contrôle et de sanctions (Hassenteufel, 2012). Lorsque ces moyens sont absents ou quasi inexistantes, ils ont une incidence sur l'implémentation des politiques publiques et sur leur effectivité (Idem). Darbon et Provini (2018) ajoutent un point important qui est une analyse socio-historique de la formation pour saisir la matérialité de ces États.

Les effets de la globalisation ont eu leurs impacts sur les structures étatiques, et selon Laforte (1999) le modèle traditionnel bureaucratique d'organisation de l'État passa vers un modèle de gestion des problèmes publics par projet (Laforte, 1999). En effet, le management par projet s'est démocratisé que ce soit au niveau des organisations, des entreprises, des PME mais aussi dans le secteur public (Gilles, 2011). Comment peut-on

donc analyser les outils de gestion au sein d'un État déformé et irresponsable? Des études présentées par Mazouz (2017) soutiennent que « l'efficacité de la gestion de projet dans le secteur public dépendent de la capacité des gestionnaires à adapter les méthodologies de la gestion de projet aux particularités du secteur public » (Mazouz, 2017 : 2). De son côté, Nay (2013) souligne que les analyses sur la « capacité » de l'État s'appuient « sur les conditions de fonctionnement de l'appareil bureaucratique et les ressources légales rationnelles lui permettant d'intervenir dans la régulation des activités collectives selon des critères d'efficacité et de performance » (Nay, 2013 : 10). De part et d'autre, l'action publique se soumet à une pression de double performance : le projet doit être efficace mais l'action en soi doit aussi être performante.

Malgré sa déformation et ses faiblesses, l'État haïtien, avec l'appui de la coopération internationale, a mis en place des mécanismes pour planifier, coordonner, gérer et évaluer ses interventions. Après la crise de 2004 et le départ pour l'exil du Révérend Père Jean-Bertrand Aristide, le Cadre de coopération intérimaire (CCI) est créé pour « 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) » (CCI, 2004 :2). En 2007 l'État haïtien a adopté la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SNCRP) mis en œuvre par un cadre institutionnel composé du Conseil national des investissements (CNI). Le Document de Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) demeure la référence pour les interventions en vue de réduire la pauvreté jusqu'au tremblement de terre.

Après le séisme de 2010, afin de gérer les fonds de la reconstruction du pays, une structure a été mis en place, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) composée des représentants du gouvernement, de la société civile et des bailleurs de fonds. Elle était codirigée par le Premier ministre haïtien Jean-Max Bellerive et l'ex-Président américain Bill Clinton, représentant les donateurs (Universalia, 2015). La mission de la CIRH était de coordonner la gestion des fonds. Dans un rapport d'évaluation sur les fonds pour la reconstruction d'Haïti il est montré que le CIRH n'a jamais pu jouer correctement son rôle de coordination ni définir ses priorités (Universalia, 2015).

À la dissolution de la CIRH en 2011, le gouvernement haïtien entrepris de coordonner l'aide en créant le Cadre de coordination de l'aide externe au développement (CAED). La mission du CAED était d'intégrer l'aide externe aux priorités nationales à partir du :

Leadership responsable du gouvernement; L'adhésion des bailleurs de fonds bilatéraux et internationaux aux mêmes objectifs stratégiques de développement et programmes ou projets d'investissement; Le renforcement des capacités institutionnelles du pays et l'engagement favorables des bailleurs au leadership du gouvernement dans la coordination de l'aide externe (MPCE, 2012: 9).

Le CAED s'articulait autour d'un « comité de pilotage et d'arbitrage composé du premier ministre, du ministre de planification et de la coopération externe, du ministre de l'économie des finances et du ministre des Affaires étrangères et des cultes » (MPCE, 2012 :5). Il comprenait aussi un comité de coordination intersectorielle composé de certains ministères et d'un secrétariat technique de coordination; un comité d'efficacité de l'aide au niveau national (Idem). Il est divisé en une partie nationale regroupant : les représentants du gouvernement, de la société civile nationale, du secteur privé, du pouvoir législatif et des collectivités territoriales; et une partie internationale, des partenaires Sud-

Sud et de la société civile internationale (ONG à vocation humanitaire ou développementale) (MPCE, 2012).

Compte tenu de la mission du CAED, il devrait s'articuler au Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH), document qui fournit les bases stratégiques faisant d'Haïti un pays émergent en 2030. Ce document est divisé en quatre chantiers qui seront opérationnalisés à travers des projets de développement et d'investissements publics.

1.4. Les projets et leurs évaluations dans le contexte public

Le concept de projet a toute une histoire derrière elle, mais son institutionnalisation plus ou moins récente est liée à la création du Project Management Institute (PMI). Le projet est défini par l'Organisation internationale de normalisation-ISO 9000 étant :

[...] un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, incluant les contraintes de délais, de coûts et de ressources (ISO 9000, 2000 :11).

Cette perspective sous-entend que la gestion de projet relève de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un ensemble d'activités ayant des objectifs clairs et dépendant de contraintes spécifiques. D'autres concepts clés permettent de mieux saisir l'opérationnalisation du projet, soit : son cycle de vie, son processus, les joueurs clé, l'échéancier, les risques afférents, etc. (Mazouz, 2017). Au-delà de l'utilisation de ces concepts dans la pratique, il convient de se pencher sur la dimension managériale qui relie l'aspect social à l'aspect

politique du projet. C'est cette dernière perspective politique qui permet de lire la notion de projet comme outil d'action publique.

Le travail de Delville (2017) sur l'anthropologie de l'action publique offre une perspective intéressante sur le lien entre aide, politiques publiques et projets de développement. Dans cette approche, les groupes sociaux qui cherchent à agir sur des problèmes publics sont incontournables dans une compréhension plus large de l'action publique. Cela dit le développement est pris non pas dans le contexte de l'aide uniquement mais aussi dans un cadre public dans la mesure où plusieurs acteurs non étatiques interagissent avec les acteurs étatiques dans la construction du problème public. Ce phénomène est le résultat des programmes d'ajustement structurels car depuis ce temps, les politiques publiques ne ressortent pas seulement des compétences de l'État en question (Delville, 2017). Cela conduit à une diversité des acteurs des politiques publiques qui permet de considérer les projets et les politiques de développement comme des actions publiques (Idem). Carmona (2008) critique cette approche pratique qu'il dénomme "projectorat". Le projectorat dit-il, est « une forme de pensée qui veut qu'un ensemble de projet soit le moyen de combattre la pauvreté dans les pays à faible revenu, en sorte que la politique publique soit précarisée par les projets » (Carmona, 2008 cité par Lerch, 2010 : 207).

Avec le décret du 22 janvier 2016 statuant sur les méthodes d'inscription d'un projet au Programme d'Investissement Public (PIP), l'État haïtien a institutionnalisé la gestion de projet en établissant les procédures de gestion du PIP. Ce décret consacre des dispositions étatiques sur la gestion de projet, du contrôle en cours d'exécution et d'évaluation des projets et de la responsabilité de l'organisme qui intervient. Certains projets peuvent

intégrer le PIP. Ce dernier est un outil de programmation, de coordination et de budgétisation de chacun des ministères. Ce programme comprend les ressources qui proviennent du trésor public, des organismes autonomes, des fonds nationaux et des dons (MPCE, 2012). Il existe donc une relation entre projet et action publique. Celle-ci sous-tend que le projet peut être « un instrument d'action publique qui se définit comme un dispositif à la fois technique et social [...] [vers] une finalité donnée » (Lascoumes et Le Galès 2004b cité par Aubert, 2014 : 226). Il existe pourtant une forme de contre-mesure entre la mise en œuvre de projet et l'administration publique. En effet dans sa dimension technique la dynamique du projet rentre souvent en contradiction avec le fonctionnement de l'administration publique d'où l'enjeu de l'autonomie du projet comme instrument d'action publique (Aubert, 2014).

L'administration publique haïtienne fonctionne à partir d'un cycle annuel de budgétisation (Groupe Banque mondiale, 2016). Ce cycle annuel se caractérise par l'affectation d'un budget à un projet alors que la logique de projet s'appuie sur des objectifs et des résultats. Il s'agit de deux procédures différentes. C'est dans ce sens que Blundo (2011) suggère que dans les pays en développement il existe un mode de fonctionnement à deux vitesses : d'un côté les projets et de l'autre l'administration publique.

Dans le contexte haïtien, un projet est de fait inclus dans le budget de l'État si le bailleur l'a validé ou sous réserve qu'il cadre avec le document stratégique de réduction de pauvreté et que le financement de contrepartie soit abordable (Groupe Banque mondiale, 2016). La notion de contrepartie qui revient souvent dans la composante des projets est une forme

d'implication de l'État haïtien. La contrepartie dans les projets de développement est présentée comme une exigence de participation et de conditionnalité pour les pays impliqués dans les programmes d'aide au développement (Matthieu, 2002). Il existe également des fonds de contrepartie qui sont des mécanismes de participation active des pays bénéficiaires de la subvention dans le processus de gestion du projet. The Global Fund (2020) attribue une autre définition aux fonds de contrepartie. En effet, ce sont des fonds attribués à certains pays aux fins d'encourager les investissements dans des « domaines stratégiques prioritaires » conformément à la stratégie 2017/2022 du Fonds mondial (The Global Fund, 2020 :4). En articulant la dimension managériale et politique du projet, on peut parvenir à l'appréhender comme un « système général » c'est-à-dire un processus de transformation d'intrants en extrants, contrôlé par une boucle de rétroaction qui permet d'observer les résultats dans la réalité (Mazouz, 2017 : 78).

Pour répondre aux problèmes publics, le projet est donc utilisé comme outil d'intervention. Duran (2010) souligne que les politiques publiques veulent produire des impacts qui doivent être mesurables ou globalement être évalués. L'évaluation des politiques publiques peut être soumise à une multitude d'acceptations. Elle peut être considérée comme « le fait de porter un jugement, empiriquement et normativement, sur la valeur d'une action, d'un projet, d'un programme, d'une politique » (Amorim et al, 2005 : 3). Duran (2010) de son côté propose de la définir de la manière suivante, c'est :

L'appréciation raisonnée des actions définies et mises en œuvre par des autorités publiques pour leur contribution au traitement de problèmes publics qu'elles ont identifiés comme nécessitant leur intervention. Appréciation intervenant sur la base d'une connaissance approfondie des conséquences que ces actions induisent comme des processus qui les produisent (Duran, 2010: 11).

Les deux définitions se rejoignent. Celle de Duran (2010) tient compte du fait que les problèmes publics sont justifiables. Donc on retient que les actions mise en œuvre par les autorités publiques, les pratiques d'interventions ou même les mécanismes institutionnels doivent faire l'objet d'une évaluation qui se base sur des outils scientifiques (Duran, 2010). Il propose un dialogue interdisciplinaire entre les sciences sociales, politiques et économiques. Mais selon lui ce dialogue est difficile. Toujours dans la perspective d'analyse des politiques publiques, Devaux-Spatarakis (2014) offre une autre vision selon laquelle l'évaluation est une « logique de recherche évaluative » ou une « démarche analytique » (Devaux-Spatarakis, 2014 :52). Elle consiste en une « démarche itérative permanente d'allers-retours entre la théorie et le terrain » (Devaux-Spatarakis, 2014 :65). Cette démarche veut comparer la théorie utiliser et les impacts réels des interventions. Elle peut donc tout aussi comparer ce qui a été prévu c'est-à-dire les lois, les mécanismes d'actions et les actions elles-mêmes.

1.5. Vers une compréhension des ressources budgétaires de l'État haïtien et l'aide-bilatérale et régionale

Dans les États extrêmement fragiles comme Haïti, parler du développement est presque corollaire à l'aide internationale. Celle-ci peut être donnée sous forme de dons, de prêts ou d'annulation de dette (Jobert, 2012). Ce financement est dénommé aide-projet. La définition de l'aide-projet est qu'elle est « une action publique locale visant à satisfaire un besoin précis d'une population vulnérable ou défavorisée sur un territoire donné (...) au moyen du financement par don » (Providence, 2015 :31). En effet, dans le document du budget national, l'État haïtien utilise le concept aide-projet qui est réparti en catégories : organismes internationaux et gouvernements étrangers. L'aide-projet permet de

comprendre la répartition des dons dans la prévision budgétaire de l'État. Les dons sont considérés comme des ressources de l'État haïtien et occupent une place considérable dans la planification budgétaire du gouvernement. Selon l'article 48 du projet de loi des finances 2018-2019, le budget national est généralement composé « [...] les recettes fiscales et non fiscales, les dons, les emprunts et les dispositions des charges publiques » (MEF, 2018 : 15). Dans le budget pour l'exercice fiscal 2020-2021, les dons qui représentent 11,76% du budget national, sont assurés par des organismes internationaux tels que la Banque mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et l'Union Européenne (UE) et des gouvernements étrangers (Espagne et Japon). Le financement externe qui représente 7,50% est assuré par le Venezuela, la France, Taiwan, le Club de Paris et d'autres acteurs externes. Dans le budget 2017-2018 on retrouve le fonds PetroCaribe comme source de financement externe qui représentait à lui seul 21,56% des investissements publics. Ce financement était donné sous forme de prêt et les pays participants disposaient de 25 ans pour payer leur solde à un taux d'intérêt entre 1% et 2 %, à partir d'un délai de deux ans pour le remboursement (Griffith, 2011).

Dans le PSDH les ressources budgétaires pour mettre en place les projets dépendent de la diversification des sources de financement. Si l'on suit la logique de budgétisation, il y a plein d'initiatives, de programmes et sous programmes et des projets mais aucune politique macroéconomique sur l'investissement public en Haïti n'est élaborée. Sur la base des documents existants, on dispose d'une lecture incomplète sur la culture de projet et les mesures d'impact des dépenses publics ni de rapports d'évaluation en général sur les projets exécutés.

Cela nous ramène au concept d'irresponsabilité étatique. Dans cette situation la présence de la communauté internationale ne semble pas toujours renforcer la capacité de l'État et peut même nuire. D'où la mise en place de principes comme la Déclaration de Paris adoptée en 2005 et les Principes d'engagement international dans les États fragiles adoptés en 2007, afin de mieux canaliser l'engagement de la communauté internationale et la responsabilité qui incombe aux États fragiles comme l'État haïtien (OCDE, 2011). À partir des leçons tirées de la mise en œuvre (mitigée) de ces cadres normatifs internationaux, 47 pays dont Haïti et le Canada, ont négocié le *New Deal* en 2011. Cet accord historique cherchait à entériner une nouvelle façon de coopérer, entre les États fragiles, les organisations de la société civile et les bailleurs du Nord. L'idée centrale était de repositionner les États fragiles (et leurs citoyen.n.es) dans une position de leadership, plutôt que de dépendance sur les bailleurs et les institutions internationales (Baranyi et Desrosiers, 2012).

1.6. La coopération Sud-Sud et PetroCaribe

Tout comme la coopération Nord-Sud, la coopération Sud-Sud a son empreinte dans les rapports de collaboration entre États pour le développement. Elle se manifeste entre autres par des échanges Sud-Sud, des flux Sud-Sud d'investissements étrangers directs (OIT, 2017). La coopération Sud-Sud est gérée par les pays en développement et ces derniers ont des liens en communs : proximité géographique, histoire commune, langue, etc. (Idem).

Dans l'ensemble la CSS exprime

[...] une manifestation de solidarité entre les peuples et les pays du Sud, qui contribue à leur bien-être national, leur autonomie nationale et collective, et les aide à atteindre les objectifs de développement convenus au plan international, notamment les Objectifs de développement durable » (OIT, 2017 :4).

Parmi l'ensemble des initiatives internationales et interrégionales de coopération Sud-Sud présente en Haïti on peut citer l'Alternative bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA) et la coopération Argentine, Brésil et Chili (ABC). Ces coopérations ont chacune leur approche de la politique étrangère. Bien que la coopération Sud-Sud soit souvent présentée comme une alternative à la coopération Nord-Sud, il n'en demeure pas moins que les débats montrent que les deux types de coopération partagent certains problèmes (Baranyi et al, 2015). En effet, à travers une étude sur la coopération Sud-Sud en Haïti, les auteurs montrent qu'en dépit du succès de certains programmes financés par la coopération ABC, il existe des grandes difficultés d'évaluer l'impact des résultats que ce soit à cause des problèmes de responsabilités, du manque de stratégies à longs termes ou de l'impact négatif de la fragilité de l'État haïtien sur les projets (Baranyi et al, 2015).

L'ALBA avec sa vision latino-américaine était la coopération la plus influente en Haïti (Baranyi et al., 2015). Venezuela en est encore le membre le plus actif et il s'en sert comme instrument de politique étrangère (Idem). Le fonds PetroCaribe financé par Venezuela est l'un des plus grands programmes d'approvisionnement énergétique dans la Caraïbe. Malgré le fait qu'il est fortement apprécié et possède des côtés positifs, PetroCaribe est sous le poids de certains critiques dans la mesure où il semble avoir créé une nouvelle forme de dépendance énergétique et financière envers le Venezuela (Baranyi et al., 2015).

Notre travail de recherche va se concentrer sur l'initiative PetroCaribe. L'Accord de coopération énergétique PetroCaribe est un fonds de financement sous forme de prêt pour les pays de la Caraïbes et de l'Amérique Centrale créé par le Venezuela en 2005. Les États bénéficiaires devaient procéder à un paiement initial entre 30 et 90% du prix du marché, et

le reste des prêts d'une durée entre « 17 et 25 ans » avec des « taux d'intérêt de 1 à 2 % » (Goldwyn & Gill, 2016 :5; traduction libre). Ce fond est devenu un budget à court terme pour les États bénéficiaires qui faisaient face à des difficultés à cause du prix élevé du pétrole dans le monde (Idem). Haïti devient État bénéficiaire en signant l'accord le 15 mai 2006. L'État vénézuélien devait fournir à l'État haïtien un approvisionnement de 14 000 barils par jour. De son côté, l'État haïtien désigna le Bureau de Monétisation des Programmes d'Aide au Développement (BMPAD) pour acheter les produits pétroliers et les revendre aux compagnies pétrolières locales (Sénat haïtien, 2017).

Ces fonds, qui devaient financer des projets de développement, ont fait l'objet d'accusation de mauvaise gestion par les parlementaires. En conséquence, en 2016 une commission a été instauré par le Sénat de la République d'Haïti afin de mener une enquête sur la gestion du fond PetroCaribe (Sénat haïtien, 2017). En janvier 2019 pour faire suite à une résolution prise en assemblée sénatoriale, un premier rapport d'audit a été publié sur la gestion des fonds de PetroCaribe. Par la suite, la CSCCA devait étudier les projets d'investissements et les contrats financés par le fonds PetroCaribe de septembre 2008 à septembre 2016 (CSCCA, 2019). La CSCCA a donc procédé à des examens sur les processus de passation de marché, d'engagement de contrat et de gestion de projet ; et a par la suite exposé les différentes irrégularités (Idem). Les projets financés par PetroCaribe devaient répondre à des processus. Parmi ces derniers on retrouve la passation de marchés par appel d'offres pour des montants supérieurs ou égaux aux seuils définis. Selon l'article 3 de l'arrêté fixant le seuil de passation des marchés publics, les entreprises doivent recourir aux passations à partir de « quarante millions de gourde pour le marché des travaux; vingt-cinq millions de gourde pour le marché des fournitures; vingt millions de gourdes pour le marché des

services et des prestations intellectuelles » (Arrêté 25 mai 2012, art 3). L'autre démarche importante est la soumission des projets à la CSCCA pour approbation et validation par la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) (CSCCA, 2019).

L'audit de la CSCCA en janvier 2019 a relevé trois types d'irrégularités dans la gestion de ces fonds: a) cadre réglementaire, soit les pratiques de gestion qui constituent des dérèglements aux textes de lois et conventions ainsi que des manquements aux principes de gestion financière dans le secteur public; b) préjudiciables au projet et à la communauté, se référant à des situations tels que l'attribution de contrat sans appel d'offre, le non-respect des paramètres de gestion de projet; c) administrative, soit les problèmes d'archivage, de gestion efficiente de l'information, contrôle (CSCCA, 2019 :42-43). Dans un deuxième rapport publié en mai 2019, la CSCCA souligne qu'elle a « audité 77% du total des montants votés par résolutions et transférés par le BMPAD, vers les institutions sectorielles pour la mise en œuvre des projets de développement » (CSCCA, 2019 :4).

La fragilité comme catégorisation conceptuelle de certains États relie les dimensions étatiques et sociales qui traduisent la vulnérabilité de certains pays en développement. Pour Haïti, on retient le couple conceptuel Fragile/irresponsable. L'irresponsabilité théorisée par Lamour (2019) nous aide à comprendre comment l'État haïtien transfère ses responsabilités vers d'autres secteurs au détriment des besoins de sa population à travers le dispositif étato-externe, lequel est instrumentalisé sous la forme de projet par de nombreux acteurs de l'humanitaire. Les projets prennent donc la forme d'instrument d'action publique à l'intérieur d'un système général et de mécanisme d'action. L'État haïtien, après l'échec du CIRH, en amont prédéfini des mécanismes d'action pour gérer les fonds d'aide et par

conséquent les projets de développement et d'investissement public qui émanent de ces fonds. Ces mécanismes qui étaient le CAED et le BMPAD devaient normalement participer à l'orientation stratégique des fonds de PetroCaribe. Au regard d'un diagramme analytique, nous mettrons en relation les trois concepts fondamentaux de la recherche : État fragile/irresponsable, action publique et projet. Les différents liens entre les concepts devraient pouvoir nous aider à comprendre comment malgré l'institutionnalisation du BMPAD en 2008 et de la CAED en 2012, les projets financés par le fond PetroCaribe ont fait l'objet d'autant d'irrégularités?

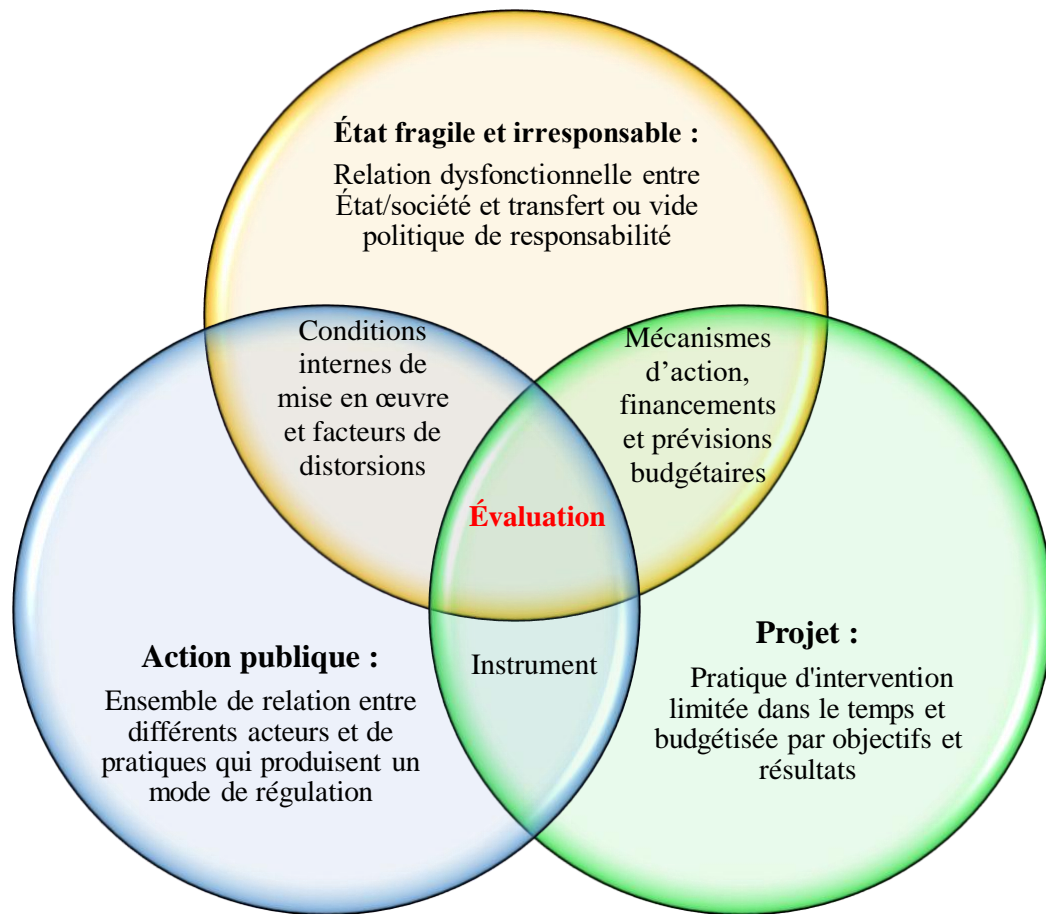
Au regard de ces préoccupations, nous formulons les questionnements spécifiques ci-dessous :

- Comment comprendre la relation entre gestion de projet et action publique en Haïti, dans le cadre du management de projet de développement?
- Quels ont été les mécanismes d'actions publiques mis en œuvre pour gérer les projets financés par le fonds PetroCaribe ? Et quels ont été leurs impacts?
- Comment les concepts d'État fragile et irresponsable aident-ils à comprendre le bilan mitigé des mécanismes de gestion des projets financés par le Fonds PetroCaribe ?

Chapitre II. Cadre analytique de l'étude

Les diagrammes de Venn facilitent la visualisation des relations entre des idées ou des phénomènes (Delage, 2006). Le diagramme de Venn ci-dessous illustre l'interaction entre les concepts clés mobilisé pour guider cette recherche. L'objectif est de dégager les points de convergence entre les concepts plutôt que de les considérer comme des unités d'analyse distinctes.

Figure 1. Diagramme analytique de l'étude



2.1. État fragile/irresponsable, action publique et projets

Les considérations pragmatiques sur l'État fragile s'appuient plus sur sa faible capacité à saisir les problèmes publics et moins sur la forme que prennent les politiques publiques qu'il élabore. Est-ce pourquoi dans notre analyse nous voulons tenir compte d'une analyse socio-historique de la formation de ces États (Darbon et Provini, 2018). Cela convient donc à penser historiquement l'action de l'État à travers le fonctionnement de ses institutions

mais encore l'ensemble des relations entre les différents acteurs dans l'environnement politique. À partir de là, nous appréhendons les liens entre État fragile/irresponsable et action publique sous l'angle des conditions internes de mise en œuvre des politiques publiques ainsi que les facteurs de distorsion. Les conditions internes de mise en œuvre s'apparentent aux mécanismes institutionnels d'application des politiques publiques ainsi que leur fonctionnement.

2.2. Action publique et projet

Les projets sont grandement utilisés par les pays bénéficiaires de l'aide et des coopérations au développement afin de conduire des actions devant agir sur des problèmes publics. La relation entre action publique et projet soulève pourtant l'enjeu de la capacité des projets à résoudre ces problèmes (Aubert, 2014) car les logiques de fonctionnement du projet et de l'administration publique sont différentes. La création de mécanisme d'action est censée dépasser cette contradiction. En effet, dans la gestion des fonds de PetroCaribe, le principal mécanisme d'action élaboré par l'État haïtien a été le BMPAD. La relation entre projet et action publique en Haïti peut être comprise comme le chevauchement de deux modalités d'actions différentes dont l'évaluation est fortement remise en question.

2.3. État fragile/irresponsable et projet

Comme nous l'avons souligné dans la revue de littérature, les États fragiles sont en proie à des stratégies d'intervention définies par les acteurs de coopération. Les projets peuvent être compris à la fois comme une des stratégies d'action des bailleurs pour intervenir sur la fragilité mais aussi comme instrument approprié par l'État lui-même pour cadrer ses interventions. D'où l'utilisation des projets publics par les gouvernements (Mazouz, 2017).

Comme par exemple les projets financés par le fonds PetroCaribe mise en œuvre par l'État haïtien. En ce qui concerne l'appropriation de projet par les États, nous utilisons l'approche de système. En effet, dans une démarche rationnelle de planification, les États fragiles élaborent des mécanismes d'intégration des financements dans leur budget, la création de structures adaptées etc. La planification rationnelle de projet dans un contexte de fragilité peut relever des défis de plusieurs ordres dont le contrôle et l'évaluation.

L'évaluation est le point commun entre les différents concepts. L'évaluation « basée sur la théorie » relie l'évaluation à une théorie devant expliquer les résultats à partir d'un cadre logique ou d'un diagramme logique (Devaux-Spatarakis, 2014). Elle permet entre autres de situer l'action publique dans sa globalité. Étant donné que la dimension la plus importante du PSDH est de parvenir à faire de la République d'Haïti un pays émergent d'ici 2030, l'utilisation de l'évaluation basé sur la théorie est un angle stratégique qui permet de cadrer la gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe à partir d'une démarche itérative entre les prévisions des mécanismes d'actions publiques et les données de terrain.

Chapitre III. Méthodologie de la recherche

La revue de littérature que nous avons élaborée nous a permis d'établir la relation entre les différents concepts clés de notre travail. La présente partie méthodologique offre une vue d'ensemble la démarche utilisée pour conduire notre recherche : l'approche méthodologique, le choix des documents contextuels, l'échantillonnage et la stratégie d'analyse.

3.1. Approche méthodologique et analyse documentaire

Cette recherche privilégie la méthodologie qualitative car elle « permet de saisir plus facilement l'historicité et la complexité du social ainsi que son caractère subjectif » (Gaudet & Robert, 2018 : 8). Le but d'une analyse qualitative est de concevoir entre autres une interprétation et une compréhension du phénomène observé (Bowen, 2009). La technique utilisée pour construire nos données est l'analyse documentaire. Cette dernière consiste en « une procédure systématique d'examen ou d'évaluation des documents » (Bowen, 2009 : 27 Traduction libre). Dans cette perspective, le terme document est considéré comme « un réservoir d'indices ou de témoignage au sujet d'une réalité qui intéresse les chercheurs » (Gaudet & Robert, 2018 :108). Le choix de l'analyse documentaire se justifie parce que les documents sont une « *They are a stable source of information that does not change over time. They can be a rich source of information. They are legally unassailable. They are non-reactive* » (Lincoln & Guba, 1985 cité par Finlay, 2001 : 142). Ainsi, cette recherche m'a conduit vers des documents très structurés qui placent le contexte global de la gestion des Fonds de PetroCaribe. Après la justification de l'approche méthodologique, nous allons décrire la manière dont on a choisi nos documents.

3.2. Choix des documents contextuels

Vu que l'on s'intéresse globalement au Fonds PetroCaribe, nos données sont susceptibles d'être composées de tous les documents produits sur la question. Pourtant, la rigueur scientifique soutient que les documents doivent être authentiques et crédibles et provenir de sources multiples et diverses (Gaudet & Robert, 2018). En ce sens, le travail s'appuie sur les documents officiels suivants : 1) le décret portant sur la ratification de l'accord

PetroCaribe ; 2) certains extraits des cinq résolutions prises en conseil des ministres concernant le fonds PetroCaribe ; 3) le rapport finale de la commission sénatoriale spéciale d'enquête sur le fonds PetroCaribe ; 4) les trois rapports d'audit de la CSCCA qui représentent le socle de notre analyse. Ces différents documents représentent d'une part une suite logique d'action entreprise par l'État haïtien qui fournit les éléments étayant les conditions de mise en œuvre de l'accord PetroCaribe et d'autre part une sorte d'évaluation globale de ces actions. Ce travail se réfère également au Plan stratégique de développement d'Haïti. Celui-ci contient l'ensemble des interventions à prioriser pour aboutir au développement du pays. L'ensemble des documents collectés sont en format numérique et disponibles sur les sites web des institutions. Nous avons donc au total 10 documents qui nous ont fourni les informations contextuelles.

3.3. Échantillonnage

Vu que cette étude se base les projets financés par le fonds PetroCaribe audités par la CSCCA, nous avons jugé utile de faire une analyse de quatre projets à partir d'un échantillonnage raisonné, c'est-à-dire un ensemble de cas sélectionnés pour leur valeur informative (Gaudet et Robert, 2018). Ainsi dans un souci de représentativité nous avons étudiés deux types de projet : ceux accusés de détournement et ceux qui ont été relativement « bien exécutés ».

Pour les projets ayant été accusés de détournement nous avons sélectionné le projet de : 1) réhabilitation en béton sur le tronçon Borgne et Petit bourg de Borgne 2) construction du Viaduc Delmas-Nazon. Ces deux projets audités par la CSCCA dans le rapport de janvier 2019 et géré par le Ministère des Travaux publics, Transports et Communications

(MTPTC). Nous avons aussi pris en considération deux projets qui ont été relativement « bien gérés » cependant tous les projets financés par le fonds PetroCaribe ont été l'objet d'une quelconque forme d'irrégularité. D'une part nous avons retenu le projet de « Relance de la production agricole » exécuté par le Ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et du Développement Rural (MARNDR). D'autre part, nous avons retenu le projet *Réhabilitation Prisons, Commissariat de Police et Tribunaux* porté par le Fonds d'Assistance Économique et Social (FAES). La CSCCA a déclaré ne relever aucune faute de gestion dans la réalisation de ces projets (CSCCA, 2020 : 822). Dans cette démarche, nous avons exploité l'évaluation produite par la CSCCA sur ces quatre projets et analysé la méthodologie utilisée pour évaluer les projets, le profil des projets, les différentes étapes dans la gestion et les résultats de l'audit.

3.3. Stratégie d'analyse

La technique utilisée pour étudier les documents est l'analyse de contenu. Cette dernière vise à construire de manière objective et systématique des « caractéristiques spécifiques des messages » (Hosti, 1964 : 14 cité par Stemler, 2000). Elle est aussi considérée comme étant un « processus d'organisation de l'information en catégories liées aux questions centrales de la recherche » (Bowen, 2009 :32 traduction libre).

Pour analyser les documents, nous nous appuyons sur l'approche thématique de Bowen (2009). Elle consiste à faire sortir des thèmes qui deviennent des catégories d'analyses, c'est-à-dire que le chercheur « examine les données sélectionnées et procède au codage et à la construction de catégories, en fonction des caractéristiques des données, afin de découvrir des thèmes pertinents pour un phénomène » (Bowen, 2009 : 33; Traduction

libre). Globalement l'analyse documentaire de ce travail comprend ces 3 étapes : 1 sélection des documents ; 2) lecture ; 3) construction de catégorie d'analyse par rapport au diagramme analytique de la recherche.

Nous sommes parvenus à construire les catégories d'analyses suivantes : 1) mise en œuvre de l'accord PetroCaribe ; 2) mécanismes d'action; 2) reddition de compte et audit; 3) administration publique haïtienne; 4) gestion des projets 5) autonomie et responsabilité 6) coopération Sud-Sud. Ces catégories nous ont permis d'identifier certains éléments de réponses à nos questions de recherche. Le chapitre suivant est entièrement consacré à l'analyse du rapport entre management de projet et action publique dans le contexte haïtien.

Chapitre IV. Analyse des résultats

Ce présent chapitre est consacré à l'analyse des résultats. Nous ferons ressortir les relations entre nos questions de recherche et notre diagramme analytique en vue de comprendre la gestion de projet dans le contexte public haïtien et les mécanismes d'action publique. Cela nous permettra aussi d'analyser les pratiques de la gestion étatique des fonds publics en dehors de l'influence politique et économique des grands acteurs de la coopération internationale.

4.1.- De la structuration de l'ACE PetroCaribe à son application en Haïti

L'ACE PetroCaribe dont Haïti est signataire est pertinente dans cette recherche car il permet de faire une radiographie de l'action publique en le confrontant à ses mécanismes d'action. Dans sa globalité, l'accord s'étendait sur quatre axes : l'approvisionnement en pétrole, le développement de l'offre de gaz, la promotion d'énergie alternative et l'appui aux économies d'énergie. Il était divisé en deux structures : 1) une structure décisionnelle qui comprenait sept groupes techniques dont un groupe technique du mécanisme de vérification et d'audit (Parthenay, 2015) ; 2) une structure opérationnelle organisée autour des instances suivantes : le PDVSA, le PDV-CARIBE, les entreprises nationales (condition préalable pour les pays signataires) (Idem).

L'accord PetroCaribe voulait ouvrir une fenêtre d'opportunité axée sur l'accessibilité aux ressources énergétiques aux pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale. Haïti était absente lors de la rencontre pour la signature de l'accord en 2005 car le président Chavez n'était pas en faveur du gouvernement de transition après le départ d'Aristide, et ce n'est qu'en

2006 avec l'élection de Préval qu'Haïti signa l'accord (Sénat haïtien, 2017). Vu que la création d'une entreprise nationale était une condition préalable, l'État haïtien a créé le BMPAD. La loi la créant définit sa mission ainsi :

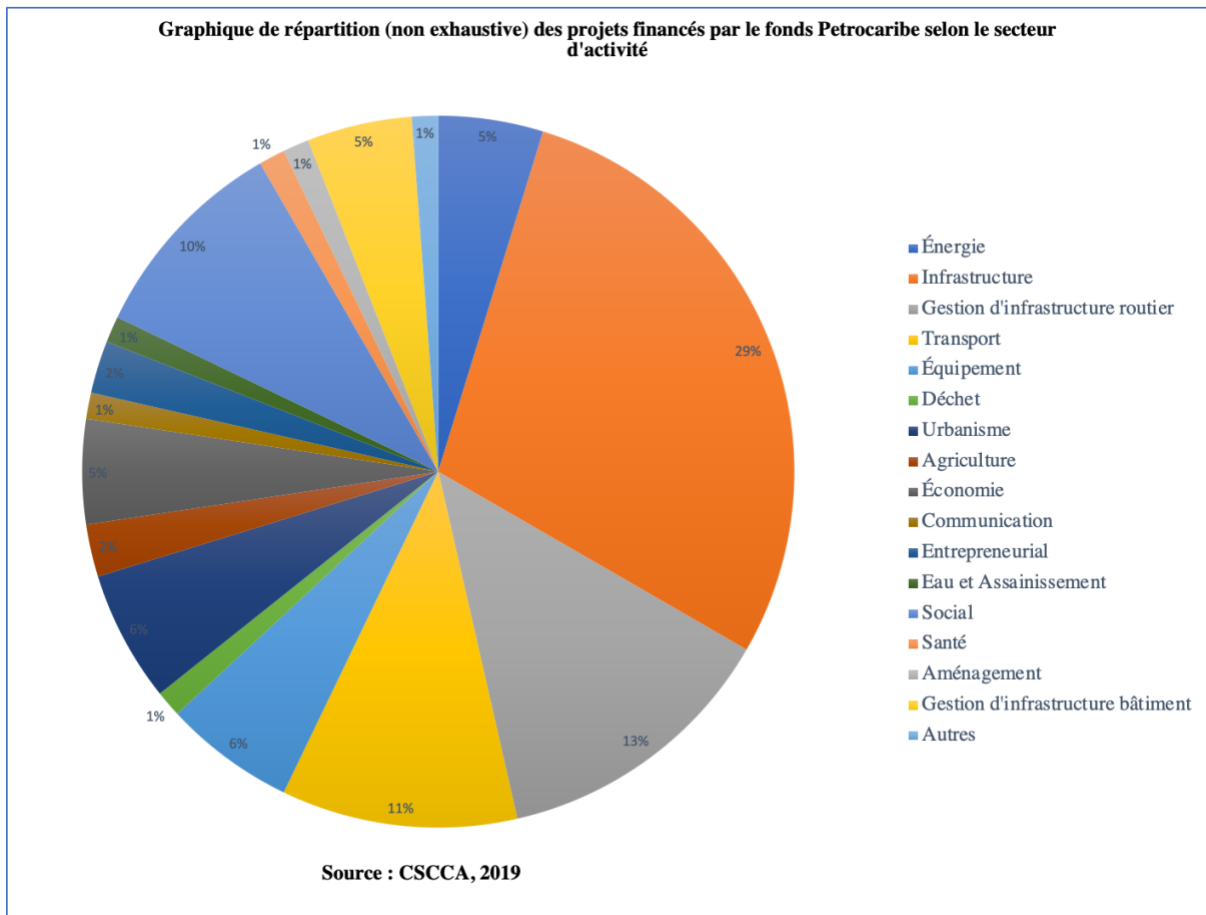
En liaison avec les organismes nationaux et internationaux intéressés, tant publics que privés, le Bureau de monétisation a pour mission de veiller à l'application des Conventions, des Protocoles d'ententes, Accords de don et/ou de Prêt, conclus entre le gouvernement haïtien et un donateur ou bailleurs de fonds, dans le cadre du programme de monétisation des programmes d'aide au développement (Loi 4 janvier 2008, art 3 : 4).

Le PDVSA assurait les intérêts du Venezuela alors que le BMPAD devait garantir l'application de l'accord en Haïti (CSCCA, 2020). En 2009, les premières préoccupations politiques sur l'utilisation du fonds naquirent avec le refus de la première ministre Duvivier d'autoriser des dépenses associées aux fonds PetroCaribe (Pierre, 2014). Ce refus a entraîné un vote de censure contre elle (Idem). Cependant les projets qui ont initié l'utilisation du fonds PetroCaribe sont ceux du contexte d'urgence en 2008. Les Résolutions prises en Conseil des ministres le 11 février 2010 et le 24 avril 2010 confirment l'utilisation du fonds PetroCaribe dans le contexte post-séisme en Haïti.

Après le séisme de 2010, la plupart des acteurs nationaux et internationaux parlaient de reconstruction. Ainsi, les projets mis en œuvre en Haïti après cette période découlent de ce contexte. Ces projets devront être le résultat des grands chantiers pour le développement du pays élaborés dans le PSDH considéré comme le document cadre de l'action publique. Il est divisé en quatre grands chantiers devant assurer la reconstruction et par conséquent le développement du pays : refondation territoriale, refondation économique, refondation sociale et refondation institutionnelle (MPCE, 2012). Chacun de ces chantiers est divisé en programmes, subdivisé en sous-programmes et réparti en projets à réaliser. C'est

globalement l'environnement dans lequel sont situés les projets financés par le fonds PetroCaribe. Le graphique ci-dessous présente la répartition des projets pour montrer la représentativité de ces derniers dans les secteurs devant propulser le développement en Haïti.

Figure 2. Graphique de répartition (non exhaustive) des projets financés par le Fonds PetroCaribe



Les projets financés étaient très ambitieux et couvraient l'ensemble du territoire. Les rapports du CSCCA rapportent que près de 400 projets ont été mis en œuvre entre 2008 et 2016. La source de financement unique était le fonds PetroCaribe.

Dans le tableau ci-dessous, nous présentons le lien entre les grands chantiers de développement proposés par le PSDH et les secteurs d'activités des différents projets financés. Celle-ci montre la cohérence entre l'orientation stratégique fixée par le PSDH et les propositions de projets, même s'il y a une forte concentration des projets financés au niveau de la refondation territoriale au détriment de la refondation institutionnelle. La majorité de ces projets se situe dans le domaine de l'infrastructure, puisque les économistes considèrent l'investissement dans l'infrastructure publique comme élément de croissance endogène (Lucas, 1988; Barro, 1990). En théorie, ces investissements devaient permettre d'augmenter le PIB et de favoriser la croissance dans le pays.

Tableau 1. Catégorisation des projets financés par secteurs selon les quatre chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti

Chantiers	Secteurs d'activités par projet financés
Refondation territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ● Énergie ● Infrastructure ● Gestion infrastructure routier ● Gestion infrastructure bâtiment ● Transport ● Équipement ● Déchet ● Urbanisme ● Eau et assainissement ● Aménagement
Refondation économique	<ul style="list-style-type: none"> ● Agriculture ● Économie ● Entrepreneurial
Refondation sociale	<ul style="list-style-type: none"> ● Éducation ● Santé
Refondation institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestion infrastructure bâtiment

Source des données : CSCCA (2019, 2020)

En ce qui concerne le mécanisme de planification des projets on a l'élaboration des propositions par les différents ministères et organismes autonomes; il s'ensuit un processus décisionnel pour aboutir à l'exécution. Les propositions sont d'abord approuvées à travers des résolutions prises en conseil des ministres, ensuite vient le décaissement des fonds qui est autorisé par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et mis en disponibilité par le BMPAD; et enfin l'exécution par les entreprises (CSCCA, 2019). Ces étapes donnent une idée de la planification complexe des projets.

Dans la documentation sur les Résolutions prises en Conseil des ministres, on retrouve d'une part les éléments décisionnels sur le projet et d'autre part des tableaux budgétaires d'affectations par projets validés. Cependant, on ne retrouve aucun élément sur la ligne de base des projets. Donc l'État valide et autorise le décaissement mais il ne dit pas ce qu'il attend en retour, les résultats à atteindre. Cela évoque le décalage entre les projets et l'administratif public (Blundo, 2011). Cet écart est susceptible de créer des actions non coordonnées et des effets pervers sur le résultat global non seulement sur l'effectivité des projets mais aussi sur le financement utilisé. L'identification des moyens de financement capables de répondre aux enjeux financiers du développement est un élément important à mettre en lumière. Car dans un contexte où le financement international n'est pas florissant, il faut parvenir à identifier les stratégies financières pour conduire les projets. En ce sens, le Partenariat Public-Privé (PPP) a été proposé comme le moyen le mieux adapté. Le MPCE (2012) soulève :

Vu la taille des défis financiers à relever et au regard des grands enjeux sociaux et économiques, le pays devra, au-delà des stratégies reposant sur la fiscalité, innover dans le sens des partenariats public-privé (PPP) et de l'ouverture à l'investissement privé national et étranger pour trouver les fonds nécessaires à la réalisation des nombreux projets identifiés pour l'émergence d'Haïti. Sur ce registre, l'identification des projets devant conduire à la réalisation de potentiels

non encore exploités à travers un inventaire de ressources approprié relève de la plus haute priorité (MPCE, 2012 : 283).

L'élément pertinent dans le modèle PPP est le partage des risques. Ainsi, Issoa et al (2008)

suggèrent que dans les PPP il existe :

[Le] transfert d'une partie significative des risques financiers et opérationnels et des responsabilités en direction du contractant privé. Si ce transfert peut sembler surprenant puisque la puissance publique est généralement considérée moins averse au risque que des entrepreneurs privés, des schémas de partage de revenus et des coûts plus puissants ont des vertus incitatives pouvant améliorer la conception des infrastructures et la gestion du service (Issoa et al, 2008 : 440).

Ainsi le modèle contractuel des marchés publics est différent du modèle PPP car le rapport entre le gouvernement et l'entreprise ne sont pas les mêmes, il implique une meilleure répartition des tâches entre le gouvernement et les entreprises. Pourtant en pratique, ce sont surtout les marchés publics qui ont été utilisés. Avec le modèle de marché, les institutions publiques haïtiennes participaient à l'élaboration et la validation des projets; elles devaient veiller à l'intérêt public dans la mise en œuvre par les entreprises. Dans la mise en place des projets, nous retrouvons les différentes caractéristiques des politiques publiques soulevées par Thoeing (2014) : ce sont des dispositions prises par l'État haïtien à partir du PSDH comme cadre global d'action. Il y avait deux acteurs majeurs impliqués : l'État et les entreprises (locales et internationales). Les entreprises participaient à la mise en œuvre des actions publiques. Donc l'action publique se déplace bien vers d'autres acteurs non étatiques (Delville, 2017). Pour obtenir des résultats probants les contributions de ces acteurs devraient être encadrées dans les mécanismes d'actions des gouvernements.

4.2. Le double jeu des mécanismes d'actions publiques dans le système politique haïtien

Nous considérons les mécanismes d'action publique comme les structures décisionnelles élaborées par l'État servant à assurer l'application d'une politique ou l'orientation stratégique des politiques de l'État. En premier lieu nous nous fixons sur le CAED. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat (2017) est passé à vol d'oiseau sur l'existence du CAED. Dans la compilation des documents publiés dans le moniteur sur l'affaire PetroCaribe, il est totalement absent. Il est aussi absent dans le PSDH. Donc le mécanisme créé pour gérer les fonds d'aide issus des coopérations, le CAED, est absente dans la gestion des fonds de PetroCaribe. Alors que sa création en 2013 est postérieure à la signature de l'ACE PetroCaribe en 2006 et à la création du BMPAD en 2007.

On peut retenir que le BMPAD veillait à la mise en application des accords financiers mais que le CAED s'assurait (en principe) du leadership responsable du gouvernement et de l'orientation stratégique des fonds. Il y a eu une substitution de rôle et contrairement au CAED, celui du BMPAD était moins dans le leadership car techniquement selon la loi le créant, son rôle était d'assurer le suivi financier pour les programmes et projets. Cette différence est majeure car elle permet de comprendre pourquoi le CAED a été écarté dans la gestion des projets alors que sa mission y répondait. Le CAED n'était donc approprié et il est laissé de côté par les institutions publiques. D'un autre côté, le BMPAD entant qu'instance décisionnelle eu a géré des projets. En effet, le rapport d'enquête du Sénat révèle que :

Le BMPAD a bénéficié de l'exécution de trois (3) projets dans le cadre des Résolutions prises en Conseil des Ministres. Ces projets sont financés par le Fonds PETRO CARIBE. Il s'agit: 1-du projet "Ba n m Limyé Ban m Lavi" (BLBL), 2-du projet du Centre de Stockage de Produits à Lafiteau et 3-du projet de Stabilisation des Prix (Sénat haïtien, 2017 : 49).

Il s'ensuit que la plupart de ces contrats sont passé gré à gré, sans l'approbation de la CSCCA et sans l'obtention du certificat de la CNMP (Sénat haïtien, 2017). Les conclusions de l'audit de la CSCCA (2019) sur la gestion des projets effectués par le BMPAD sont percutants :

Par rapport aux projets mis en œuvre par le Bureau de Monétisation du Programme d'Aide au Développement (BMPAD). La Cour a procédé à l'analyse des 2 projets du BMPAD. Il appert que ces projets n'ont pas été mis en œuvre de façon efficiente, efficace et économique. En effet, plusieurs irrégularités ont été constatées, notamment celles ayant causées des préjudices au projet et à la communauté, celles au cadre réglementaire et aux bonnes pratiques et enfin des irrégularités de nature administrative (CSCCA. 2019 : 3)

Donc il y a eu un conflit d'intérêt entre la mission du BMPAD et ses motivations économiques autour de l'exécution de projets. Cette structure était censée rendre les fonds de PetroCaribe disponible aux autres institutions mais elle a pu débloquer des fonds pour des projets qu'elle a élaborés pour servir ses propres intérêts institutionnels. Cette gestion de projet s'est faite de manière irrégulière. Ce n'est pas seulement le cas du BMPAD mais aussi celui du MPCE qui fait partie du Conseil des ministres devant agréer des projets d'investissements publics mais qui a aussi validé ses propres projets et « exécuté 42 programmes et projets financés par le fonds PetroCaribe » (CSCCA, 2019 :133). Les mécanismes d'action publique qui sont censées orienter de manière stratégique ou assurer l'efficacité tombent dans le piège du double jeu en étant à la fois acteur décisionnel et partie prenante en contournant les règles.

4.3. Conflit des règles et corruption à travers un réseau d'acteurs publics-privés au sein de l'État fragile et irresponsable d'Haïti

La présence des règles est fondamentale dans l'institutionnalisation de l'État moderne (Médard, 2006). Ces règles sont censées orientées l'administration publique dont l'État est le garant. En dehors de la normalité, quand s'installe le doute, l'audit est nécessaire.

L'audit dans le secteur public est une opération essentielle qui consiste à faire

L'examen critique d'une activité particulière (...), prenant généralement appui sur des normes et des techniques établies et recommandées par un organisme professionnel, réalisé au moyen d'études, de contrôles ou de vérifications des décisions et des actes de gestion ou de leur conformité aux lois, aux normes ou aux règles établies, et menant généralement l'auditeur à produire au terme de ses travaux une communication écrite dans laquelle il exprime une opinion, un avis, une conclusion, ou encore des recommandations ou des mesures à prendre (Ménard, Arsenault et Joly, 2004 cité par Tremblay, 2012:1).

Cela étant dit, l'audit peut porter sur l'utilisation du budget, des ressources et des normes.

Pour comprendre l'audit des projets financés par le fonds PetroCaribe, il faut réunir trois moments historiques : 1) la promulgation du rapport de la commission spéciale sénatoriale d'enquête sur le fonds PetroCaribe sur huit années (2008-2016) ; 2) le mouvement Petro Challenger ; 3) les rapports d'audit publiés par la CSCCA (2019, 2020).

La commission spéciale sénatoriale d'enquête sur le fonds PetroCaribe fait suite à la mise en place de la Commission Éthique et Anti-corruption au sein du Sénat haïtien en 2016, dans un souci de transparence, à cause de certaines rumeurs sur la mauvaise gestion du fonds PetroCaribe. La démarche méthodologique utilisée par les sénateurs pour conduire cette enquête regroupe les procédés suivants : 1) compilation et vérification de l'authenticité des documents (contrats, pièces justificatives, etc.) ; 2) séances de travail avec les ministères concernés 3) échantillonnage raisonné des projets validés par des résolutions

prises en conseil des ministres 4) audit spécifique de certains projets 5) analyse des rapports des firmes de supervision (Sénat, 2017). En termes de résultats, le Sénat souligne ceci :

La gestion du fonds PETRO CARIBE a été marquée par de graves anomalies, des irrégularités, des actes de malversations et de prévarication qui font penser que ceux qui ont eu la responsabilité d'exécuter les programmes et projets liés aux Résolutions concernant le Fonds PETRO CARIBE n'ont pas respecté les normes et les dispositions légales dans l'attribution des marchés et n'ont pas eu non plus le souci de protéger les intérêts de l'État haïtien (Sénat de la République, 2017 : 517).

La commission d'enquête a demandé la mise en accusation de certaines personnalités pour violation de la loi sur les marchés publics. Ce rapport a été le déclencheur des événements qui se sont produits par la suite. Peu de temps après, un vaste mouvement populaire dénommé « Petro challenger », engagé d'abord sur les réseaux sociaux puis à l'intérieur d'une structure organisée « Nou p ap domi », est mis sur pied pour exiger entre autres des procès contre les acteurs accusés de la dilapidation des fonds de l'ACE PetroCaribe. Dans la flambée du scandale, l'Assemblée sénatoriale de 2018 demande à la CSCCA de procéder à l'audit du fonds PetroCaribe (CSCCA, 2019). Ci-dessous la conclusion de la Cour :

Les conclusions des travaux d'audit menés par la Cour et publiés dans les trois rapports; soit celui du 31 janvier 2019, celui du 31 mai 2019 et le présent rapport montrent que d'importantes défaillances ont été associées à la planification et la mise en œuvre des programmes et des projets de développement financés par le fonds PetroCaribe. La Cour a clairement établi que des étapes clés liées à la saine gestion de projets d'investissement n'ont pas été suivies. L'interrelation requise entre les paramètres clés, la nature et l'ampleur des travaux, l'estimation des coûts et l'échéancier pour le succès de la mise en œuvre des projets de développement comme ceux financés par le fonds PetroCaribe, est défaillante. Pour de nombreux projets examinés, une mauvaise définition des besoins, l'utilisation d'estimations incomplètes, une analyse insuffisante des risques, l'ajout de travaux jugés non indispensables expliquent les dépassements observés des coûts réels des projets en relation avec ceux annoncés au départ (CSCCA, 2020 : 1007).

Ces rapports vont au-delà du rapport initial élaboré par le Sénat en 2017, ils vont analyser projet par projet, selon la disponibilité de la documentation, la majorité des projets financés par le fonds. Techniquement le rapport du Sénat et ceux du CSCCA s'inscrivent dans une

même perspective, soit celle de rendre des comptes, car il est évident que la configuration organisationnelle pour la mise en œuvre des projets n'a pas été suivie en bout de ligne.

Dans l'exécution des projets, de nombreuses dérives ont été relevés par l'audit mené par la CSCCA. La grande majorité des contrats n'ont pas respecté les règles de marchés. Ces dérives s'étendent tant au niveau juridique qu'au niveau managérial. En considérant le marché comme une activité économique (OCDE, 2017), la dynamique globale de gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe permet d'évaluer le comportement irresponsable de l'État haïtien mais aussi l'attitude des entreprises et firmes d'exécution.

Les entreprises et les gouvernements entretiennent des relations économiques dans l'espace national et au niveau international (Mucchielli, 1998). La gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe en est l'expression vu que ce sont les entreprises locales et internationales qui réalisaient les projets sous la supervision des ministères. La politique de l'approvisionnement de biens et de services au sein des marchés publics est donc au cœur du débat. En effet, cette politique fait en sorte que l'autorité publique puisse avoir recours aux marchés pour acquérir des biens ou des services à l'intérieur d'un processus concurrentiel, équitable et accessible (OCDE, 2017). Dans le résultat de l'audit de la CSCCA, parmi toutes les entreprises ayant exécutés des activités de projet, nous avons relevé 50 entreprises nationales et internationales afin d'analyser les modes de passation de marché qui ont été priorisés (voir tableau II).

Tableau 2. Classification (non exhaustive) des entreprises selon la nationalité et le mode de passation de marché

Mode de passation de marché	Nationalité					Total
	Haïtienne	Dominicaine	Américaine	Chinoise	Inconnue	
Non défini-absence de documentation	8	1	2	0	2	13
Gré à gré	13	3	0	0	5	21
Sollicitation proposition technique et financière	5	3	0	0	3	11
Appel d'offres sur invitation	2	0	0	0	0	2
Appel d'offres national	0	0	1	0	0	1
Avenant	0	1	0	1	0	2
Total	28	8	3	1	10	50

Source des données : CSCCA (2019, 2020)

À partir de ces données, on peut conclure qu'effectivement, le gré à gré a été largement privilégié au détriment de l'appel d'offres ouvert. Selon l'arrêté présidentiel fixant les règles relatives aux marchés publics, le gré à gré et l'appel d'offres restreints sont des procédures exceptionnelles. D'après la loi sur les marchés publics du 10 juin 2009, les principales conditions pour avoir recours à l'appel d'offre restreint sont le nombre limité de fournisseurs et/ou un appel d'offre infructueux ; en ce qui les modalités conditionnelles du gré à gré, il faut entre autres : l'existence d'un fournisseur unique ou des situations d'urgence soit imprévisibles soit motivées. L'article 107 met en garde contre l'utilisation de l'urgence comme justificatif. Pourtant comme l'a soulevé dans le rapport d'enquête du Sénat, 33 projets ont été exécutés en dehors du contexte de l'urgence mais avec l'urgence comme justificatif (Sénat, 2017).

La priorisation du gré à gré comme stratégie de marché permet dans une certaine mesure de remettre en question les mécanismes institutionnels prévus l'État haïtien ainsi que

l'environnement politique dans lequel ces mécanismes vont jouer leur rôle. En effet, dans l'affaire PetroCaribe, l'environnement était caractérisé par l'utilisation abusive du gré à gré. Cette utilisation sous-tend que les autorités publiques ont abusé de leur position, de l'information, de leur réseau afin de satisfaire certains intérêts privés. Les pratiques de l'État haïtien sont donc en totale contradictions avec les normes juridiques instituées. Cela nous permet de comprendre que la corruption fait partie intégrante du mode de fonctionnement de l'État haïtien. En effet, non seulement les normes ne sont pas respectées, elles sont quasiment ignorées, mais encore les institutions particulièrement les ministères sont utilisés pour installer la corruption avec la complicité des entreprises.

Nous présentons cette corruption sous deux angles : d'une part en considérant les acteurs et leur influence sur le système politique en Haïti et d'autre part les facteurs de distorsions (Hassenteufel, 2011) résultants de la complicité des acteurs. Dans l'affaire PetroCaribe la dynamique de corruption n'implique pas les institutions publiques d'un côté et les entreprises de l'autre mais un réseau d'acteurs qui agissent par connivence. L'État haïtien est impliqué dans le processus décisionnel à travers les entités ministériels. L'entreprise est aussi considérée comme acteur parce qu'elle a la capacité d'influencer le gouvernement (Madina, 2006). Ce réseau d'acteurs se rapproche du dispositif étato-externe développé par Lamour (2019). On a constaté une certaine pratique relationnelle, sans découpage administratif et en dehors du cadre légal, entre les deux acteurs, qui se caractérise par la passation de contrat par sollicitation de proposition et gré à gré. Ce qui permet à l'État haïtien d'échapper à ses responsabilités. Le mode d'action du dispositif étato-externe basé sur la relation d'acteurs publics-privés permettrait d'expliquer certaines irrégularités telles que :

Absence de traçabilité des documents comptables fiables pour justifier certaines dépenses; Absence de prélèvement ou de versement d'impôt (2% d'acompte sur tout contrat et 20% d'impôt sur les firmes étrangères); Absence de Supervision des travaux dans l'exécution de certains projets et complaisance dans la supervision de certains autres (CSCCA, 2020 :13).

Ces irrégularités représentent les facteurs de distorsions, développés par Hassenteufel (2010), qui se traduisent dans la corruption soulevée dans la mise en œuvre des projets financés par le fonds PetroCaribe. Au sein de l'administration publique haïtienne, les États généraux sectoriels de la nation (EGNS) ont identifié les facteurs dont se nourrit la corruption et au sein desquels on retrouve les facteurs de distorsions :

Le premier est la complexité des procédures. Le second facteur concerne l'opacité de l'administration publique : état qui est illustré par l'absence d'informations sur l'état d'avancement d'un dossier. Enfin, le vide éthique se traduit par un comportement parasite : la priorité est donnée aux avantages à tirer de sa position, au détriment de l'injonction de l'efficacité et du résultat (EGNS, 2019 : 60).

Ces facteurs de corruption ont été largement représentés dans la conclusion de l'audit. Donc en tenant compte de la dimension politique du projet, tout porte à croire que l'État haïtien considère la gestion de projet comme instrument d'opérationnalisation des actions publiques formellement, c'est-à-dire dans les documents officiels. Mais dans la matérialité, le projet est plus outillé comme un moyen pour enrichir des particuliers. Ainsi, contrairement à la vision de Carmona (2010) et plus largement au discours sur le projet qui le considère comme une pratique qui agit sur la capacité de l'État à conduire des politiques publiques, on constate que c'est l'État lui-même qui reproduit sa faiblesse. Car même avec l'existence des mécanismes d'action publique, le réseau d'acteurs publics-privés se sert de la faiblesse de la machine institutionnelle. La matérialité de la mise en œuvre des projets est à cerner dans un contexte de faiblesse historique de l'appareil politique et administratif de l'État haïtien (Hector, 2009). D'où la compréhension la nécessité du contexte socio-

historique soulever par Darbon et Provini (2018). La corruption institutionnalisée dans l'affaire PetroCaribe confirme l'utilisation conceptuelle hybride d'État fragile/irresponsable caractérisant l'État haïtien. Ainsi on peut retenir d'une part la dynamique d'application administrative des projets caractérisée par un dispositif étato-externe qui se traduit à l'intérieur d'une pratique relationnelle entre acteurs publics-privés se situant historiquement dans un environnement politique fragile; d'autre part cette dynamique a créé les facteurs de distorsions menant à la catastrophique mise en œuvre des projets financés par le fonds PetroCaribe.

4.4.- De la contradiction dans la mise en œuvre des projets financés par le fonds PetroCaribe à la problématique de l'évaluation

La gestion de projet d'investissement public financé avec le fonds PetroCaribe était une occasion, pour l'État haïtien et les entreprises, de relever les défis et enjeux entourant les questions d'efficacité et de management complexe. Par-là rappelons que plus de 400 projets ont été mis en œuvre par l'État haïtien, ce qui implique que le projet a été considéré comme instrument privilégié d'action publique. A ce titre, il doit faire l'objet d'une évaluation sommative qui permet de comprendre la portée de l'intervention de l'État (Duran, 2010). L'audit n'est pas une évaluation, il peut être un outil facilitant l'évaluation des interventions de l'État. À ce stade, aucune évaluation sommative des projets financés par le fonds PetroCaribe n'est produite. Cependant, nous considérons que l'audit reste un bon point de départ. Ainsi pour les quatre projets considérés dans cette recherche, nous allons faire une analyse en considérant les données probantes de l'audit.

4.4.1.- Projet de réhabilitation du tronçon Route Borgne / Petit Bourg de Borgne

Le projet de réhabilitation du tronçon Route Borgne / Petit Bourg de Borgne a été élaboré par le MTPTC spécifiquement par la Direction des Travaux Publics (DTP), validé par le Conseil des ministres en juillet 2012 pour un budget d'un million (1 000 000,00) USD (CSCCA, 2019). Il a été exécuté par AGRITRANS S.A. pour un montant de 633,199,52 USD (Idem). Rappelons que AGRITRANS S.A. est l'entreprise de l'actuel président d'Haïti, Jovenel Moïse. Ce dernier était également le président de l'entreprise lors de la mise en œuvre du projet. Des contrats ont été passés directement avec lui dont celui du 15 octobre 2014 et des demandes de facturation ont été adressées à son nom propre.

L'entreprise a obtenu des financements pour sept projets. Des avis non favorables ont été prononcés par la CSCCA sur l'exécution de certains projets mais ils ont quand même été mis en œuvre par AGRITRANS S.A.

Pour l'exécution du projet de réhabilitation du tronçon Route Borgne / Petit Bourg de Borgne, le MTPTC a pris d'autres fonds et les a transférés à AGRITRANS S.A. et BETEX, c'est-à-dire à deux entreprises pour un même projet. Le CSCCA (2019) décrit la situation comme suit :

Il s'agit d'un deuxième contrat octroyé pour le même projet qui n'est qu'un stratagème afin de détourner des fonds. D'ailleurs, la Cour a relevé des similitudes étonnantes avec la firme AGRITRANS, notamment le fait que les deux firmes ont le même numéro d'immatriculation fiscale, le même numéro d'agrément et le même numéro de patente. De plus, elles partagent le même personnel technique et surtout ont les mêmes réalisations [...] Pire, cette analyse montre que les deux entreprises ont réalisé distinctement les mêmes ouvrages aux mêmes dates pour ce qui est de leurs expériences spécifiques (CSCCA, 2019 : 170).

Au-delà de l'évidence du détournement de fonds, la problématique de ce projet se situe à la fois sur le lien entre le MTPTC comme institution publique et AGRITRANS S.A./BETEX, mais aussi dans la mise en œuvre des projets d'investissements publics. On constate la

présence du réseau d'acteurs publics-privés, des facteurs de distorsions mais aussi de l'écart entre ce qui était prévu par la loi sur l'exécution des investissements publics et la mise en œuvre.

Pour financer ce projet entre avril et juin 2014, sept (7) résolutions ont été prises pour des montants différents. En effet, la CSCCA souligne ceci : « [...] bien avant la conclusion du marché, bien avant la sélection de l'entrepreneur, bien avant la signature du contrat et sans détenir aucune information sur le coût du marché, le MTPTC a requis et obtenu un premier décaissement de 633199,52 USD » (CSCCA, 2019 : 156). AGRITRANS S.A. a bénéficié d'une avance de 72% du budget du projet. La Cour avait des doutes quant à l'exécution du projet, après une visite des lieux, elle a conclu : « Effectivement, l'état de ce tronçon de route suscite des questionnements et démontre qu'il y a un décalage énorme entre les sommes dépensées et la réalité des travaux qui auraient été effectués » (CSCCA, 2019 : 159). Or, selon les articles 8 et 9 du décret du 22 janvier 2016 sur les programmes d'investissement public, les projets auraient dû recevoir un fonds de démarrage pour entamer les travaux mais le réapprovisionnement financier se fera la base de : « 1) l'état des dépenses accompagné des pièces justificatives ; 2) le résumé des opérations financières ; 3) l'état d'avancement du projet » (Décret 22 janvier 2016, art 8-9). Pourtant face à une situation pareille, les contrôles requis n'ont pas été appliqués. Les entités ministérielles responsables n'ont procédé qu'à l'avance de fonds. Ces pratiques permettent de comprendre l'ampleur des problématiques entourant la relation entre gouvernement et entreprise, soit la corruption institutionnalisée.

4.4.2.- Projet de construction du Viaduc Delmas-Nazon

Le projet de construction d'un Viaduc reliant Delmas et Nazon revient au MTPPTC. Il a été validé par une Résolution en conseil des ministres en décembre 2012, les travaux ont duré cinq ans et le budget total validé par 8 résolutions est de 23 303,706,56 USD (CSCCA, 2019). L'entreprise dominicaine Ingenieria ESTRELLA a obtenu le contrat par gré à gré et en l'absence du certificat de CNMP et les 2% d'impôt pour la Direction Générale des Impôts (DGI) n'ont pas été prélevé (Sénat haïtien. 2017).

Les constats sur la mise en œuvre sont problématiques :

.... Certaines infrastructures non prévues comme le revêtement d'un tunnel (532 000 USD) et l'aménagement d'une station de police, son stationnement, sa clôture et son mobilier (238 000 USD) ont été réalisées à même l'enveloppe dédiée à la construction du Viaduc Delmas. Ceci a amené le MTPPETC à recourir à un Avenant (4 914 364,38 USD) afin de continuer les travaux (CSCC, 2019 : 51).

Ce qui signifie que les fonds du projet ont été utilisés pour d'autres finalités. Les montants de démarrage ont été décaissés 1 mois après la signature du contrat mais les travaux ont commencé 5 mois après l'encaissement (CSCCA, 2019). À la deuxième période du projet : 100% de l'avance a été empoché, le montant total pour la supervision représentait 78% du budget et à cause du retard d'ESTRELLA dans l'exécution des travaux, la firme qui supervisait a mis fin à ses activités et le reste des travaux et les travaux pour l'année trois ont été réalisés sans supervision (Idem). Les conclusions du Sénat haïtien (2017) sur le Viaduc Delmas-Nazon sont les suivantes :

Des affaissements sont constatés au niveau des chaussées des voies collatérales qui pourraient être dus par l'une ou plusieurs causes suivantes : 1) La qualité des matériaux constitutifs des couches (de fondation, de base, de roulement) 2) Erreurs opérationnelles lors des travaux de compactage 3) Des secousses sismiques (Sénat haïtien, 2017 : 553).

Globalement le projet a duré cinq années et a eu un coût énorme. Pourtant la firme LGL avait mené une étude préliminaire pour le compte du MTPTC. La surveillance et supervision du projet ont été soit négligées ou absentes, selon l'année de projet. Clairement, il y avait beaucoup de failles servant à alimenter la corruption. La bonne coordination de cette construction aurait exigé un examen continu des travaux en cours.

Dans ce projet on pose également la question sur la relation entre l'État haïtien et les entreprises internationales. Rappelons que ESTRELLA est une importante entreprise dominicaine impliquée dans beaucoup de travaux d'infrastructure routière en Haïti (Antonini, 2012). Dans l'affaire PetroCaribe, Cette entreprise avait obtenu le financement pour près d'une dizaine de projets. L'État à travers ses relations privilégiées avec cette compagnie lui a facilité plein de contrats, ce qui est contraire aux lois sur les passations de marché. Ces relations de nature économiques ne facilitent pas la pleine concurrence avec les entreprises locales.

4.4.3.- Projets de relance de la production agricole

Le projet Relance de la production agricole est placée dans le contexte d'urgence post cyclone et soutenue par le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) validé par résolution en conseil des ministres en 2008 afin de relancer l'agriculture pour un budget de 36 750 000,00 \$USD (CSCCA, 2019).

Ci-dessous les conclusions de l'audit de la CSCCA concernant le projet de la relance agricole :

La CSCCA ne constate aucune faute de gestion, ni autres indices particuliers qui pourraient engager les responsabilités civiles ou pénales des responsables de l'Administration Centrale du Ministère de l'Agriculture dans la gestion de ce

projet. En effet, les dépenses réelles du ministère tant en dollars américains pour une valeur de 11,549,841.67 \$ USD [...] sont complètement justifiées selon les normes constituant les fondements légaux de la vérification. De même, aucune irrégularité ayant porté un préjudice au projet et à la communauté n'avait été révélé (CSCCA, 2019 : 191).

Globalement l'audit conclue à l'utilisation optimale des ressources, l'absence de préjudice au projet et à la communauté. Quels facteurs expliquent la réussite de ce projet? En dehors de la dimension managériale, les mesures politiques sont fondamentalement importantes à prendre en compte. En effet, en avril 2008, le pays a connu les émeutes de la faim caractérisés par une crise alimentaire. De nombreuses réponses politiques ont été apportées, soit la subvention des prix du riz et des engrais, la distribution d'outil agricoles et de semences, l'aide alimentaire et l'urgence agricole (FAO, s.d.). Cette même année Haïti connu quatre cyclones qui avaient causé des dégâts importants sur l'agriculture et les infrastructures. Le président Préval exprimait sa motivation pour la relance de la production nationale qui était une nécessité immédiate selon le rapport d'évaluation des besoins après désastres (PDNA, 2008). Le PDNA (2008) est un rapport d'évaluation commune produit sous la coordination du gouvernement haïtien et plus de seize institutions internationales. Il part d'une évaluation vers un plan d'action combinant résultat, stratégie et programmation d'activité avec des « impacts immédiats, constants et différés » (PDNA, 2008 :95). La programmation des activités est déclinée en : activités, indicateur et budget (PDNA, 2008 : 96). Cette planification s'éloigne donc du modèle de mise en œuvre constaté dans la gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe.

En ce qui concerne le secteur agricole des mesures de redressement ont été prises dont la création du programme d'urgence post-cyclone de relance de la production agricole

nationale. Le document du programme n'est pas disponible sur internet mais on a pu retracer un document qui le mentionne. Le Food and Agriculture Organisation (FAO) à la demande du MARNDR a procédé à une évaluation du projet « Plan d'actions à court terme d'appui à la production vivrière », financé par le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) en 2008. Il paraît qu'il y avait une certaine incohérence dans la mesure où « Il semble que [...] deux ressources (FIDA et Petrocaribe) soient arrivées simultanément en réponse à la crise des prix et aux cyclones de 2008 » (Deve & al, 2010 : 14). Les projets Plan d'actions à court terme d'appui à la production vivrière et Relance agricole sont donc deux projets de recapitalisation de l'agriculture qui ont mobilisé le fonds Petrocaribe se sont entremêlés. Le résultat global est pourtant satisfaisant. Le rapport soulève:

Parmi les facteurs positifs qui ont contribué à ce que soient atteints la plupart des résultats attendus du projet figurent la compétence et l'engagement du personnel et de l'équipe dirigeante du projet, ainsi que la cohésion et le bon esprit de l'équipe dans son ensemble. Il faut également mentionner l'apport significatif des services déconcentrés du MARNDR dans les actions sur le terrain (Deve & al, 2010 :45).

Il existe un autre élément clé du rapport qui caractérise cette efficacité qui est la contribution du gouvernement. Malgré ce succès, neuf ans après le programme de relance de la production agricole, l'agriculture n'a pas évolué (Pierre, 2017). Le projet a été efficace mais il n'a pas eu d'impact à long terme. Le séisme de 2010 peut être considéré comme un facteur qui a joué sur l'efficacité à long terme. Toutefois, on peut comprendre que lorsque le gouvernement s'implique de manière efficace les projets peuvent avoir des résultats significatifs. Par contre, la durabilité des résultats dépend grandement du contexte politique.

4.4.4 *Projet de réhabilitation Prisons, Commissariat de Police et Tribunaux*

Le projet de réhabilitation Prisons, Commissariat de Police et Tribunaux est placé dans le programme d'urgence post cyclone où le FAES a réalisé 118 projets de réhabilitation d'infrastructure pour un budget de 301,500,000.00 HTG. Ce projet a été élaboré en 2008 à la suite des quatre cyclones qui ont frappé le pays entre le 16 août 2008 et le 8 septembre 2008 (CSCCA, 2020). Dans ces circonstances, le Conseil des ministres a autorisé le décaissement de 197,560,000.00 USD dans le fonds PetroCaribe afin financer le programme d'urgence (Idem). Voici les conclusions de la CSCCA:

Ces projets avaient déjà fait l'objet d'un audit de la part de la Cour dans son rapport de septembre 2011 portant sur la vérification de tous les comptes utilisés dans le programme d'urgence 2008. La Cour n'avait constaté aucune irrégularité dans l'octroi des contrats [...] (CSCCA, 2020 : 820).

Tout comme le précédent projet, celui-ci est issu du contexte post cyclonique où 53% infrastructures étaient endommagées (PDNA, 2008). Il fallait donc sécuriser l'administration de la justice. L'infrastructure a été visé comme vecteur de croissance dans les projets d'investissement du gouvernement. Le PDNA (2008) soulève ceci :

En ce qui concerne la phase de reconstruction et de réhabilitation, on peut d'ores et déjà établir que l'objectif principal sera une relance de l'activité économique basée sur les Vecteurs de Croissance. Pour cela, il s'agit non seulement de favoriser le retour des investissements mais aussi de remettre en état l'ensemble des infrastructures (PDNA, 2008 : 25).

On peut considérer que le gouvernement avait clairement défini le PDNA (2008) les résultats attendus et les indicateurs. Cela l'a permis de mieux cadrer les dépenses dans les secteurs ciblés par rapport aux résultats. Ce qui a fait le succès de ce projet. Ainsi l'utilisation du PDNA (2008) dans une logique de recherche évaluative (Devaux-

Spatarakis, 2014) permet de cerner la cohérence entre la programmation des activités de relèvement en 2008 et l'efficacité des projets.

Il y a trois éléments que l'on peut retenir des projets analysés. Premièrement, ils entrent tous dans les dispositions du PSDH c'est-à-dire que les résultats étaient censés agir sur l'un des chantiers du développement d'Haïti. Deuxièmement, les projets qui ont été mal gérés ont été l'objet de détournement de fonds et renforcent la corruption dans l'administration publique; en plus, leurs impacts sont négligeables pour la communauté. Troisièmement, dans les deux cas des projets qui ont été bien "gérés" un constat s'impose : ce sont des projets réalisés dans un contexte post catastrophe où les nécessités d'actions publiques étaient immédiates. Dans ce contexte, le gouvernement a contribué efficacement à la réussite des projets en fixant clairement les objectifs, les activités, les résultats et les indicateurs. Cela nous permet de renforcer la lecture Mazouz (2017) sur la nécessité d'adopter les méthodologies de la gestion de projet dans le secteur public.

Conclusion

Avec l'appui des fonds de PetroCaribe, Haïti avait une opportunité historique pour rompre avec son histoire de dépendance et de passivité face à l'aide du Nord. En respectant les engagements pris dans le New Deal, en renforçant les dispositifs nationaux de gestion et d'évaluation des projets, en faisant preuve de pragmatisme et de transparence, en mettant l'accent mis sur les résultats des actions publiques de développement, l'État aurait pu transformer sa façon de faire et regagner la confiance du peuple. Cependant, la lumière de cette recherche renforce la validité du couple conceptuel État fragile/irresponsable en Haïti à travers une analyse sur la mise en œuvre de ces projets. Cette dernière s'est réalisée à l'intérieur d'une suite d'action qui a permis de concrétiser les interventions de l'État haïtien

dans les projets d'investissement et de développement. L'Assemblée sénatoriale en demandant un audit des fonds PetroCaribe a voulu s'assurer le contrôle des dépenses. Celui-ci révéla toutes les problématiques dans la gestion des projets financés par le fonds.

Les résultats de la recherche témoignent des interventions et des choix de l'État haïtien en dehors de toute influence politique, décisionnelle ou économique des coopérations Nord-Sud, Sud-Sud ou d'ONGs internationales. Ce sont des interventions conduites par l'État haïtien en toute liberté et autonomie. Il avait la liberté des approches, des techniques, des instruments et des outils. La manière dont l'État a procédé a créé un écart entre les principes de gestion de projets et le fonctionnement public. L'État a institué les procédures pour exécuter les projets d'investissement public mais ces mesures ne concernent que les modalités budgétaires. Cette incohérence constitue une faille dans le système de fonctionnement par projet, lequel facilite la corruption. S'il n'existe aucune obligation de résultat, le contrôle et la sanction, comme outil devant contourner les facteurs de distorsion, disposent de peu de force légitime dans l'action publique. C'est pour cela que les mécanismes peuvent être manipulés ou mis de côté, que les acteurs règnent en maîtres sur les ressources de l'État. Ces acteurs, comme on l'a vu, sont présents sur la scène étatique et entrepreneuriale. L'action publique s'est déplacée vers l'implication des entreprises comme acteur non étatique. Le rôle des entreprises était la mise en œuvre des activités des projets.

On a tout de même remarqué que les acteurs étatiques et les entreprises agissent en réseau. Cela ressemble au dispositif étato-externe, où l'État haïtien, à travers les marchés publics,

a transféré ses responsabilités vers les entreprises sans obligations de résultat. Cela nous permet de comprendre comment, outre la réalisation des activités, les entreprises étaient des exutoires qui facilitaient le retrait d'argent du fonds de PetroCaribe sans que l'on sache où sont allés les fonds. Cette pratique affecte les mécanismes d'actions publiques qui devaient assurer l'efficacité des fonds, notamment le BMPAD, se retrouvent eux-mêmes à exécuter des projets à l'encontre des règles. Le CAED comme mécanisme d'action publique créé aux fins de leadership et de coordination de l'aide au développement était absent. Le Groupe technique de vérification et d'audit de la structure décisionnelle de l'ACE PetroCaribe lui aussi était absent. Le BMPAD et d'autres entités jouaient un double jeu.

Tout cela explique notre préoccupation de départ : Comment comprendre que malgré l'institutionnalisation des mécanismes de gestion les projets financés par le fond PetroCaribe ont fait l'objet d'autant d'irrégularités? À l'aide de notre cadre analytique, notre analyse nous a permis de répondre à ce questionnement. D'abord pour comprendre le couple conceptuel d'État fragile/irresponsable, il faut partir d'une analyse socio-historique de l'État haïtien pour saisir le fonctionnement des institutions. Historiquement, le système administratif haïtien est fragile à cause de l'absence de coordination gouvernementale. Ces conditions historiques ont créé une forme de rationalité politique où le gouvernement fuit ses responsabilités en créant des liens avec des acteurs privés. Ensuite il en découle que le projet qui devrait être un instrument d'action publique se retrouve comme outil d'enrichissement des acteurs publics-privés. La relation entre gestion de projet et action publique est traversée de contradictions. Le projet comme outil n'est pas autonome. Il est sous le poids de l'instrumentalisation mesquine de réseau d'acteurs

publics-privés. On comprend pourquoi au niveau de la gestion, la plupart des projets n'ont fait l'objet d'aucune évaluation sommative, une évaluation qui aurait pu permettre de signaler à quels niveaux les objectifs des projets ont été atteints et/ou de sonner le signal d'alarme sur les résultats. Enfin, au vu de cette instrumentalisation, les mécanismes d'actions comme le BMPAD, le CAED ou le PSDH n'ont aucune efficacité dans la gestion publique des fonds d'aide. La corruption institutionnelle était légitimée sous le regard de ces mécanismes d'actions publique.

Pourtant le bilan est mitigé. Les résultats soulignent des projets ayant été « bien géré », c'est-à-dire sans irrégularités administratives et avec efficacité. Cette nuance dans les cas d'études nous permet de comprendre que l'implication efficiente et efficace l'État haïtien dans la vie politique et administrative est un élément crucial dans l'effectivité des projets publics autant qu'une relation cohérente entre projet et administration publique. Ceci suggère que si l'État se responsabilise en conduisant des actions efficaces selon les règles juridiques et les méthodologies de gestion de projet de manière cohérente en lien avec les priorités de l'État haïtien, les résultats de la gestion de projet dans le secteur public seront différents.

Bibliographie

Amorim, A., Cavelier, B., Ruleta M., & Yard. Y. (2005). *Guide de l'évaluation*. Ministère des Affaires étrangères. Direction générale de la coopération internationale et du développement. Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation. Bureau de l'évaluation. <https://www.oecd.org/derec/france/35312437.pdf>

Antonini, B. (2012). *Relations between Haiti and the Dominican Republic*. No ref report, 1-11. <https://www.files.ethz.ch/isn/138700/21%20feb%202012.pdf>

Aubert, P-M. (2014). Projets de développement et changements dans l'action Publique, *Revue Tiers Monde*, 220(4), 221-237. <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2014-4-page-221.htm>

Arrêté 25 mai 2012 fixant les seuils des passations de marchés et les seuils d'intervention de la commission nationale des marchés publics. (2012). Journal officiel de la République d'Haïti, No 104,29 juin. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_CNMP_fix.pdf

Baranyi, S. (2012). Contested statehood and state building in Haiti. *Revista de ciencia política*. 32(3), 723-738.

Baranyi, S. & Derosiers, M-E. (2012). Development cooperation in fragile states: filling or perpetuating gaps? *Conflict, Security & Development*, 12(5), 443-459. <http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2012.744179>

Baranyi, S., Feldmann, A., & Bernier, L. (2015) Solidarity forever? ABC, ALBA and South-South Cooperation in Haiti. *Third World Quarterly*, 36(1), 162-178, DOI: 10.1080/01436597.2015.976041

Barro R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*. 98, 103-125. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451296/Barro_GovernmentSpending.pdf;jsessionid=C35BEF1B5966D5725A160D00E7C5C832?sequence=4

Brière, S. & Proulx, D. (2013). La réussite d'un projet de développement international : Leçons d'expérience d'un cas Maroc-Canada. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(1), 171-191. <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2013-1-page-171.htm>

Blundo, G. (2011). Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel, *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 202-203, mis en ligne le 27 octobre 2013. URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/16716> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16716>

Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.

https://pdfs.semanticscholar.org/0e25/32c31c992ac0930998561932f198b467572d.pdf?_ga=2.104616960.1630691100.1610638725-1978997515.1610638725

Carment, D., Prest, S., & Samy, Y. (2008). *Determinants of state fragility and implications for aid allocation: An assessment based on the country indicators for foreign policy project*. Research paper / UNU-WIDER, No. 2008.46.

Cour Supérieur des comptes et du contentieux administratifs (2019, janvier). *Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe. Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe. Rapport 1*. <https://static1.squarespace.com/static/5b9f2b7c3917ee4972f3f2d0/t/5c53bdabee1a194097d4a44/1548991930156/PETROCARIBE++31+JANV.+19.pdf>

Cour Supérieur des comptes et du contentieux administratifs (2019, mai). *Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe. Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe. Rapport 2*. https://www.haitilibre.com/docs/Rapport-final-2-CSCCA_31-mai-2019.pdf

Cour Supérieur des comptes et du contentieux administratifs (2020, août). *Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe. Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe. Rapport 3*. <https://www.haitilibre.com/docs/Troisieme-Rapport-PetroCaribe -Haiti.pdf>

CCI (2004). *Mécanismes de coordination de l'assistance au développement en Haïti*.

Dagenais, P. (dir.). (2013). *Les normes de productions des revues systématique. Guide méthodologique*. https://www.inesss.qc.ca/fileadmin/doc/INESSS/DocuMetho/INESSS_Normes_production_revues_systematiques.pdf

Darbon, D. & Provini, O. (2018). Penser l'action publique » en contextes africains Les enjeux d'une décentralisation, *Gouvernement et action publique*, 7(2), 9-29. <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-9.htm>

Décret 22 janvier 2016 portant sur la gestion du programme d'investissement publique. (2016). Journal officiel de la République d'Haïti, No 15, 22 janvier.

Décret 15 mai 2006 portant sur la ratification de l'Accord de coopération énergétique PetroCaribe signé entre la République d'Haïti et la République Bolivarienne du Venezuela. (2006). Journal officiel de la République d'Haïti, No 89, 18 septembre.

Delage, L.M. (2006). *L'épidémiologie participative, une nouvelle voie pour l'épidémiologie vétérinaire*. [thèse de doctorat, Université Paul-Sabatier de Toulouse]. https://oatao.univ-toulouse.fr/1681/1/debouch_1681.pdf

Deve, F., Bangui, C. & Bayard, B. (2010). « Plan d'actions à court terme d'appui à la production vivrière » (PACT-PV). *Rapport de Mission d'Évaluation finale indépendante du projet « UTF/HAI/023/HAI » exécuté par la FAO pour le compte du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), sur financement du FIDA*. <http://www.fao.org/3/bd338f/bd338f.pdf>

Devaux-Spatarakis, A. (2014). L'évaluation « basée sur la théorie », entre rigueur scientifique et contexte politique. *Revue Politiques et Management Public*, 31(1), 51-68. https://pmp.revuesonline.com/gratuit/PMP31_1_06_Devaux.pdf

Delville, P. L. (2017). Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, 45. <https://journals.openedition.org/anthropodev/542> DOI : 10.4000/anthropodev.542

Dubois, V. (2009). *L'action publique*. https://www.researchgate.net/publication/45111441_L%27action_publicue

Duran, P. (2010). L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. *Revue française des affaires sociales*, 7-24. https://www.researchgate.net/publication/236025470_L%27evaluation_des_politiques_publicues_une_resistible_obligation

EGSN (2019). *Gouvernance politique, économique et socioculturelle. Diagnostics et perspectives de réformes*.

Fabra Mata, J. & Ziaja, S. (2009): *Users' guide on measuring fragility*, UNDP/DIE. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/usersguide_measure_fragility_ogc.pdf

Finlay, I. (2001). Data on the Doorstep: using documents for researching further education. *Research in Post-Compulsory Education*, 6(2), 141-156. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13596740100200099>

FAO (s.d.). Haïti : *Deux années d'interventions soutenues pour éviter la crise alimentaire (2008-2010)*.

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/CFS36Docs/CFS36_Session_Presentations/CFS36_Agenda_Item_VII_Haiti.pdf

Gaudet, S. & Robert, D. (2018). *L'aventure de la recherche qualitative*. Les presses de l'Université d'Ottawa. Genieys, W. & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, 2(1), 89-115. <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-2-page-89.htm>

Gilles, G. (2011). Qu'est-ce que le management par projet ? *Informations sociales*, 5(167), 72-80. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-5-page-72.htm>

Gilles, G. (2003). Pour une histoire de la gestion de projet. *Gérer et comprendre*, 74, 77-89.

Grävingholt, J., Ziaja S. & Kreibaum, M. (2015). Disaggregating state fragility: a method to establish a multidimensional empirical typology, *Third World Quarterly*, 36 (7), 1281-1298. DOI : 10.1080/01436597.2015.1038340
<http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.1038340>

Griffith, I. L. (2011). The Re-Emergence of Suriname's Désiré (Desi) Bouterse: Political Acumen and Geopolitical Anxiety. *Western Hemisphere Security Analysis Center*, 11. <https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=whemsac>

Grimm, S., Lemay-Hébert, N. & Nay, O. (2014). Fragile States: introducing a political concept, *Third World Quarterly*, 35:2, 197-209. DOI:10.1080/01436597.2013.878127

Goldwyn, D.L. & Gill, C.R. (2016). The waning of PetroCaribe? Central America and Caribbean energy in transition. *Atlantic council*, Adrienne Arsht Latin America Center.

Gouvernement de la république d'Haïti. (2008). *Rapport d'évaluation des besoins après désastres*. https://www.gfdr.org/sites/default/files/GFDRR_Haiti_PDNA_2008_FR.pdf

Groupe de la Banque mondiale (2016). *Mieux dépenser, mieux servir. Revue des finances publiques en Haïti*.

Hassenteufel, P. (2010). « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Information sociale*, 157(1), 50-58.

HCT (2012). *Présentation du cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti*.
<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Presentation%2020-HCT-CAED.pdf>

Hector, M & Hurbon, L. (dir) (2009). *Genèse de l'État haïtien*. Maison des sciences de l'homme : Paris. <https://books.openedition.org/editionsmsmh/9723?lang=fr>

Ikonoff, M. (1985). Projet de développement : acteurs et modèle de référence. *Revue tiers-monde*, 26(104), 781-793. <https://www.jstor.org/stable/23590506>

Iossa, E., Martimort, D. & Pouyet, J. (2008). Partenariats public-privé. Quelques réflexions. *Revue économique*, Presse Science po, 437-449. <https://www.cairn.info/revue-economique-2008-3-page-437.htm>

ISO 9000 (2000). *Norme internationale. Systèmes de management de la qualité Principes essentiels et vocabulaire*.

Jobert, S. (2012). « Aide internationale », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

Khang, D. B. & Moe, T. L. (2008). Success criteria and factors for international development projects: A life-cycle-based framework. *Project management journal*, 39(1), 72-84. DOI: 10.1002/pmj.20034

Lamour, S. (2019). L'irresponsabilité, une compétence de dominant. *Revue internationale des études du développement*, 239(3), 7-29.

Laforte, D. (1999). Gestion de projet et secteur public. Le cas de l'Oregon. *Coup d'œil*. 5(4).

Lincoln, Y. & Guba, E. (1985). "Naturalistic Enquiry". Beverly Hills: Sage Publications.
Maykut, P. & Morehouse, R. (1994). *Beginning Qualitative Research: a philosophic and practical guide*. London: Falmer Press.

Loi du 4 janvier 2008 créant le Bureau de monétisation des programmes d'aide au développement. (2008). Journal officiel de la République d'Haïti, No 2, 4 janvier.

Lerch, L. (2010). El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa by Antonio Rodriguez Carmona. *Revue Tiers-monde*, 204, 207-210.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/23593832.pdf?refreqid=excelsior%3A774aa031fa726403b8b621e4e9fb1aad>

Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary*, 22, 3-42.
<https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmechanicseconomicgrowth.pdf>

Madina, R. (2006, 13-16 juin). *L'entreprise et l'État : Genèse et évolutions d'une relation interorganisationnelle atypique*. [Conférence](AIMS), Annecy, France.

<https://www.strategie-aims.com/events/conferences/8-xveme-conference-de-l-aims/communications/2184-lentreprise-et-letat-genese-etevolutions-dune-relation-inter-organisationnelle-atypique/download>

Matthieu, M.L. (2002). « *DONNANT-DONNANT* » *Les stratégies d'acteurs villageois face aux conditionnalités des projets de développement au Mali*. Tome 1 [thèse de doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales].

Martinod, A. (2015). Les conditions de mise en place du design comme nouveau modèle de conception des politiques publiques. *Environnement et Société*. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01275312/document>

Mazouz, B. (2017). *Gestion de projet dans le contexte public*. Presses de l'Université du Québec.

Médard, J-F. (2006). Les paradoxes de la corruption institutionnalisée. *Revue internationale de la politique comparée*, 4(13), 697-710. <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politiquecomparee-2006-4-page-697.htm>

MEF. (2018). *Projet loi des finances pour l'exercice 2018-2019*. https://www.mef.gouv.ht/docs/18_19_projet_de_loi_de_finances.pdf

MCC. (2011). *Processus d'élaboration d'un projet de construction. Guide à l'intention des chargés de projet du ministère et de ses clients-partenaires*. <https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/diapason/GuideImmo-Processus-projet -construction nov2011-MAJ20150309.pdf>

Miller, M et Mustapha, S. (2016). *La gestion de l'investissement public. Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11510.pdf>

MPCE (2009). *Premier rapport annuel de mise en œuvre du DSNCRP (2007-2008). Pour réussir le saut qualitatif*. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/haiti_prsp_interim_fre.pdf

MPCE (2012). *Plan stratégique de développement d'Haïti. Pays émergent 2030. Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti*. Tome 1. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Haiti_PLAN_STRATEGIQUE_de_developpement_tome1.pdf

MPCE (2012). *Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti*. République d'Haïti. https://www.lessonsfromhaiti.org/download/Report_Center/caedlivret.pdf

MPCE (2012). *Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti*. Éléments de clarification.

Mucchielli, J-L. (1998). « Multinationales et politiques des États », chapitre 8 dans *Multinationales et mondialisation*, Paris : Éditions du Seuil, 311-344.

Muller, P. (2009). *Les Politiques publiques*. PUF : Que sais-je? http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LES_POLITIQUES_PUBLIQUES.pdf

Nay, O. (2013). Grand angle. La théorie des « États fragiles », un nouveau développementisme politique? *Gouvernement et action publique*, 1(1), 139-151. <http://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2013-1-page-139.htm>

OCDE (2011), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : République d'Haïti*, Éditions OCDE.

OCDE/Programme des Nations Unies pour le Développement (2014), « Mesures prises par les pays pour mettre en œuvre les engagements de Busan », dans *Making Development Cooperation More Effective : 2014 Progress Report*, Éditions OCDE, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209572-9-fr>

OIT. (2017). *Coopération Sud-Sud pour le travail décent en Afrique. Cadre d'action (projet)*. Bureau régional pour l'Afrique.

Parthenay, K. (2015). PetroCaribe : Instrument néo bolivarien d'intégration régionale centraméricaine et caribéenne. *OPALC*. <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/PetroCaribe%20instrument%20néo-bolivarien.pdf>

Pierre, S. P. (2006). *La communication gouvernementale en Haïti: le cas de PetroCaribe*. [thèse de doctorat, Université Québec Montréal]. <https://archipel.uqam.ca/6433/1/D2650.pdf>

Pierre, J. N. (2017). Propositions pour la réforme et la modernisation de l'agriculture haïtienne. *Haïti perspectives*, 4(5). <http://www.haiti-perspectives.com/pdf/5.4-pierre.pdf>

Providence, C. (2015). *Le système aide-projet mondial et problématique du développement en Haïti: quelles externalités locales* [thèse de doctorat, Université des Antilles]. <https://www.semanticscholar.org/paper/Le-système-aide-projet-mondial-et-la-problématique-Providence/45f6694345a24190b2266e28fca3ee7cdf4c3253>

Rotary foundation. (s.d.). *Guide des subventions de contrepartie*. <http://www.r2i.cc/rotaryd1650/telechargement/pdf/144fr.pdf>

Sénat de la République d'Haïti (2017). *Rapport final de la commission sénatoriale d'enquête sur le fond PetroCaribe couvrant les périodes annuelles allant de septembre 2006 à septembre 2016.*

Stemler, S. (2000). An overview of content analysis. *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, 7(17), 1-6. DOI: <https://doi.org/10.7275/z6fm-2e3>
<https://scholarworks.umass.edu/pare/vol7/iss1/17>

Soguel, N.C. (2008). *La budgétisation au service de la performance avant et après la nouvelle gestion publique. Institut de hautes études en administration publique.* Working paper.

The Global Fund (2020). *Fonds de contrepartie Cycle de financement 2020/2022.* Note d'orientation. Genève. https://www.theglobalfund.org/media/9433/fundingmodel_2020-2022matchingfunds_guidance_fr.pdf?u=637319005260970000

Thomas, F. (2019). Haïti, le scandale du siècle : le dossier PetroCaribe. *Centre Tricontinental*, 1-3. https://www.cetri.be/IMG/pdf/haiti_le_scandale_du_siecle_1_-_ft.pdf

Tremblay, M.-S. (2012). « Vérification/audit », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

Universalialia (2015). *External evaluation of the Haiti reconstruction fund. Final report.* Canada: Montréal. www.universalialia.com

World Bank. (2017). *Haitian cities: actions for today with an eye on tomorrow.* <http://documents1.worldbank.org/curated/en/709121516634280180/pdf/122880-V1-WP-P156561-OUO-9-FINAL-ENGLISH.pdf>