

Programme CONTRAT CADRE BÉNÉFICIAIRE multiple de la CE

Evaluation à mi-parcours du Programme de Coopération Binational Haïti-RD

Région des Caraïbes

Rapport Final

Volume I

28 Avril 2015



Ce projet est financé par l'Union
Européenne



Un projet exécuté par ACE International
Consultants

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de **ACE, International Consultants** et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne.



Type de rapport Rapport Final

Projet No. 2014/353555

Par

M. JM Burgaud, Mme Aurélie Rakotofiringa, et M. Saul Alanoca,

Présenté par

ACE, International Consultants (Espagne)



TABLE DES MATIERES

RESUME	9
INTRODUCTION	13
Le contexte	13
Le Programme	14
La mission d'évaluation	15
1 Commission Mixte Bilatérale	16
1.1 Réponse aux Questions d'Evaluation.....	16
1.1.1 QE 1	16
1.1.2 QE 2	16
1.1.3 QE 3	17
1.1.4 QE 4	17
1.1.5 QE 5	18
1.1.6 QE 6	18
1.1.7 QE 7	19
1.1.8 QE 8	19
1.2 Conclusions	19
1.3 Recommandations	20
2 Observatoire Binational	21
2.1 Réponse aux Questions d'Evaluation.....	21
2.1.1 QE 1	21
2.1.2 QE 2	21
2.1.3 QE 3	21
2.1.4 QE 4	22
2.1.5 QE 5	22
2.1.6 QE 6	22
2.1.7 QE 7	22
2.1.8 QE 8	22
2.2 Conclusions	22
2.3 Recommandations	22

3	Commerce	23
3.1	Réponse aux Questions d'Evaluation.....	23
3.1.1	<i>QE 1</i>	23
3.1.2	<i>QE 2</i>	24
3.1.3	<i>QE 3</i>	24
3.1.4	<i>QE 4</i>	26
3.1.5	<i>QE 5</i>	29
3.1.6	<i>QE 6</i>	29
3.1.7	<i>QE 7</i>	30
3.1.8	<i>QE 8</i>	30
3.2	Conclusions	31
3.3	Recommandations	31
4	Infrastructures	34
4.1	Réponse aux Questions d'Evaluation.....	34
4.1.1	<i>QE 1</i>	34
4.1.2	<i>QE 2</i>	36
4.1.3	<i>QE 3</i>	36
4.1.4	<i>QE 4</i>	37
4.1.5	<i>QE 5</i>	37
4.1.6	<i>QE 6</i>	37
4.1.7	<i>QE 7</i>	38
4.1.8	<i>QE 8</i>	38
4.2	Conclusions	38
4.3	Recommandations	39
5	PDLT	40
5.1	Réponse aux Questions d'Evaluation.....	40
5.1.1	<i>QE 1</i>	40
5.1.2	<i>QE 2</i>	41

5.1.3	<i>QE 3</i>	41
5.1.4	<i>QE 4</i>	41
5.1.5	<i>QE 5</i>	42
5.1.6	<i>QE 6</i>	42
5.1.7	<i>QE 7</i>	42
5.1.8	<i>QE 8</i>	42
5.2	Conclusions	42
5.3	Recommandations	43
6	Environnement	43
6.1	Réponse aux Questions d'Evaluation	43
6.1.1	<i>QE 1</i>	43
6.1.2	<i>QE 2</i>	44
6.1.3	<i>QE 3</i>	44
6.1.4	<i>QE 4</i>	44
6.1.5	<i>QE 5</i>	44
6.1.6	<i>QE 6</i>	45
6.1.7	<i>QE 7</i>	45
6.1.8	<i>QE 8</i>	45
6.2	Conclusions	45
6.3	Recommandations	45
7	Général	46
7.1	Réponse aux Questions d'Evaluation	46
7.1.1	<i>QE 1</i>	46
7.1.2	<i>QE 2</i>	47
7.1.3	<i>QE 3</i>	47
7.1.4	<i>QE 4</i>	48
7.1.5	<i>QE 5</i>	48
7.1.6	<i>QE 6</i>	48

7.1.7	<i>QE 7</i>	48
7.1.8	<i>QE 8</i>	48
7.2	Conclusions	49
7.3	Recommandations	49
8	Recommandations pour le 11^{ème} FED.....	50
	Mise en œuvre d'une politique migratoire concertée	50
	Coopération de peuple à peuple	51
	Coopération en matière économique et commerciale	51
	Protection de l'environnement	54

ACRONYMES

AAP	Appel à Proposition
AT	Assistance Technique
ATI	Assistance Technique Internationale
BN	Binational
BON	Bureau de l'Ordonnateur National (HT)
CARIFORUM	Forum des Etats de la Caraïbe
CCC	Comité Consultatif de Coordination
CEDA	Caribbean Export Development Agency
CEI-RD	Centro de Exportaciones e Inversiones de la RD
CF	Convention de Financement
CJ	Critères de Jugement
CL	Cadre Logique
CMB	Commission Mixte Bilatérale
COM	Commerce (projet du PBN)
CR	Compte rendu
DIGECOOM	Direction Générale de la Coopération Multilatéral (RD)
DP	Devis Programme
DUE	Délégation de l'Union Européenne
DUE-HT	Délégation de l'Union Européenne en République d'Haïti
DUE-RD	Délégation de l'Union Européenne en République Dominicaine
ENV	Environnement (projet du PBN)
EP	Expert Principal
IF	Infrastructures (projet du PBN)
IOV	Indicateurs Objectivements Vérifiables
MAE	Ministère des Affaires Extérieures
OBN	Observatoire Binational (projet du PBN)
OG	Objectifs Généraux
OS	Objectifs Spécifiques
PBN	Programme Binational
PDLT	Programme de Développement Local et Transfrontalier (projet du PBN)
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
PT	Programme de Travail
QE	Question d'Evaluation
RA	Résultats attendus
RD	République Dominicaine
SECMB	Secrétariat Exécutif de la Commission Mixte Bilatérale (RD)
STCMB	Secrétariat Technique de la Commission Mixte Bilatérale (Haïti)

RESUME

Commission Mixte Bilatéral

La contribution de l'UE au renforcement des deux secrétariats est significative. Pour beaucoup d'institutions, le Programme a contribué à un début ou à une amélioration de la communication et de la relation entre les deux pays, changeant ainsi avec une habitude de gestion de crise. Le Programme a subi du retard au commencement en RD et plus encore en HT. Les plus grandes avancées ont été réalisées au niveau de la fréquence et de la qualité des dialogues au niveau des sous-commissions sectorielles. Mais les résultats à ce jour sont limités et resteront très dépendants des aléas politiques, i.e. de l'état des relations entre les deux pays, marquées notamment par les questions de migration et les questions commerciales. Si l'on considère la centralisation dans les deux pays, et le caractère hautement politique des travaux de la CMB, le Dialogue de Haut Niveau a joué un rôle inéluctable et positif. Cependant, la volonté politique risque d'être encore plus faible en 2015 et 2016 à cause des échéances électorales dans les deux pays. Le travail des Secrétariats de la CMB souffre aussi de l'asymétrie dans les capacités d'action entre les administrations des deux pays. Le fonctionnement du secrétariat HT de la CMB, comme celui de la RD, dépendent largement du soutien financier de l'UE (respectivement pour environ 90 et 80 %). Ni l'un ni l'autre ne dispose de garantie de viabilité.

Principales Recommandations

- Regarder d'autres expériences de CMB et rechercher un « twinning » avec une autre Commission mixte binationale.
- Créer le plus vite possible, un portail donnant visibilité, informant et coordonnant toutes les initiatives du PNB, sous la responsabilité du contrat d'AT (Particip).

Observatoire Binational

Les très grands retards accumulés mettent en danger la faisabilité de cette composante qui a une grande importance en tant qu'outil au service de la CMB. Le rythme des décaissements ne devraient pas conditionner la planification des activités de la part du Consortium. S'il débute très tôt, le Consortium est capable d'accomplir son Objectif Général (développement durable des deux pays à travers le dialogue et la coopération transfrontalière et binational) ainsi que ses Objectifs Spécifiques qui sont 1) la création de l'Observatoire, 2) la création d'un système d'information sur les quatre thèmes proposés, 3) investigations, rencontres, publications et formations sur les mêmes thèmes. Les capacités des universités à maintenir des relations et une coopération sur les thèmes binationaux en sortiront renforcées. Mais manquent encore les garanties financières de poursuite de l'ensemble des activités et de l'existence de l'Observatoire même.

Principale Recommandation

Replanifier immédiatement les activités en fonction du rythme des versements. Cette nouvelle planification devrait être facilitée par la décision au plus vite d'accorder également une extension dans le temps.

Commerce

La composante est pertinente et a reçu un important appui des secteurs gouvernementaux et privés des deux pays. Cependant, la structure et les modalités d'intervention ont affecté la coordination, l'appropriation et la circulation de l'information. La prise de décision et l'avancement des activités ont subi un retard important. La composante a mené à bien un nombre important d'activités, mais relativement faibles dans les frontières et provinces. On estime globalement qu'il a accompli autour

de 50-60% des RA. Son PT est descriptif, et ne présente pas de stratégie d'implémentation indiquant comment et quand aboutir au résultat. Il y a absence d'indicateurs de résultat. Les hypothèses de départ sont optimistes et ne prennent pas en compte l'hypothèse de risque. La composante a été "relativement efficiente" dans la gestion du budget surtout lors de la dernière année. Cependant, il reste un reliquat du budget de 5.5 m € pour la période restante du projet, soit 12 mois, dont environ autour de 40-50% sont déjà engagés.

Principales Recommandations

Le rapport fait des recommandations détaillées visant à focaliser la composante sur les activités qui présentent de réelles possibilités d'aboutir à des résultats concrets, en tenant compte des secteurs suivants listés ainsi par ordre de priorité : Douanes, Secteur Privé, Investissement, puis enfin Commerce.

Il recommande également d'améliorer le système de prise de décision, l'organisation des réunions, l'information et la communication, par la création d'un site internet de la composante, ou mieux encore par la création d'un portail Internet de l'ensemble du PNB. Ils recommandent une relation 60/40 % pour la participation des représentants Haïti/RD dans les activités.

Il fait aussi des propositions pour mieux coordonner la composante Commerce avec les autres composantes du PNB. Il suggère enfin trois variantes pour une extension dans le temps de la composante.

Infrastructures

Le projet est relativement pertinent et important pour le développement de la région concernée et les bénéficiaires (autorités locales, vendeuses/eurs du marché de Dajabon et dans le futur de Ouanaminthe, habitants des deux villes, exportateurs-importateurs). Il a démarré avec un important retard et présente déjà des problèmes de coordination, d'autorisations et, dans le futur, probablement de viabilité. La variété des activités implique que les ON coordonnent leurs activités et travaillent en étroite relation avec la composante Commerce, douanes et secteur privé, afin de modifier le système actuel d'échanges. L'exception douanière en cours répond à un problème social, il ne le résout pas et risque de l'aggraver si des solutions alternatives ne sont pas prévues en amont. Il génère par ailleurs une distorsion au commerce aux dépens du développement et des finances d'Haïti, donne lieu à des abus et à un trafic illégal de marchandises. Le projet serait davantage pertinent s'il avait considéré la modernisation du régime commercial, l'accroissement de la population et du commerce dans les prochaines années. Les modalités de fonctionnement du marché d'Ouanaminthe ne sont pas encore définies.

Principales recommandations:

Établir un plan de coordination strict qui inclut les noms des responsables et de leurs suppléants pour chaque activité et les résultats attendus, avec un calendrier des réunions mensuelles ou bimensuelles par activités.

Considérer une augmentation progressive du budget afin de garantir les futures tâches des autorités, sans AT ni appui du projet.

Préparer de jeunes cadres qui pourront mener à bien les activités du projet.

Élaborer un plan de modernisation progressive d'un régime douanier moderne, parallèlement à la mise en œuvre de projets productifs bénéficiant aux vendeuses (eurs) et habitants de la région.

PDLT

Le choix de la structure d'intervention du programme pour cette composante était pertinente mais pas le choix du PNUD comme exécutant. Un retard important par rapport à la planification et surtout pour le côté marché de Ouanaminthe est constaté. Il manque des outils de planification tels que des budgets, un plan d'acquisition des équipements, ou un plan de formation des équipes, et un

plan d'autonomie financière de la gestion du marché. Très peu d'actions de visibilité sont constatées à ce stade.

Principales recommandations

- définir clairement avec le PNUD les objectifs prioritaires à atteindre avant la fin du projet,
- les ressources humaines PNUD RD devraient appuyer les RH PNUD HT pour essayer de mettre fin à l'important retard accusé côté haïtien.
- exiger la présence immédiate et effective sur le terrain d'un coordonnateur technique
- signer des contrats avec les partenaires locaux de plus de deux ou cinq mois
- préciser au PNUD ce qui est attendu en termes de visibilité.

Environnement

L'absence de stratégie binationale de l'Environnement empêche la définition d'objectifs précis. La structure d'intervention ne favorise pas la coopération binationale. Les mécanismes de suivi sont suffisants. Les 13 organisations exécutrices des projets sont trop sollicitées pour participer à diverses réunions, ce qui pourra ralentir la bonne avancée des projets. Jusqu'à présent, l'assistance technique a apporté un appui à la gestion quotidienne et administrative pour la sélection des dossiers. Pour la suite du programme, en dehors de sa mission d'appui aux ministères pour le suivi-évaluation des projets, elle devra prendre une autre dimension en appuyant l'avancée d'un dialogue binational sur la question environnementale.

Principales recommandations

Appuyer concrètement l'élaboration d'une stratégie binationale de l'Environnement si une demande explicite est réalisée par les deux pays

- Favoriser les actions dans l'autre pays
- Dans les cas de Jacarafe/MPP/GVC, favoriser fortement les échanges et les actions communes
- Limiter les réunions et les invitations systématiques de tous les bénéficiaires
- Supprimer le CCSAEB et se concentrer sur l'appui aux Ministères de l'Environnement pour la réalisation du suivi-évaluation et coordination entre les projets

Niveau général du PBN

Les domaines d'intervention du PBN sont alignés sur les priorités des deux pays, la stratégie régionale de l'UE, et sont cohérents avec les politiques des Etats membres, comme les objectifs généraux de la coopération de l'UE. Les questions BN sont bien prises en compte dans le dialogue politique. La coordination entre bailleurs est bien assurée par la DUE RD. Elle a commencé à être initiée en Haïti avec une rencontre avec la BID. Deux facteurs fondamentaux rendent la gestion du PBN difficile : sa très forte dépendance vis-à-vis des aléas politiques et sa structure (deux conventions de financement (CF), suivies chacune par deux DUE, et les deux par chaque ON) et la dispersion dans chaque pays entre de nombreuses composantes qui font que les interventions sont conduites plus en parallèle que de façon binationale. Le programme ne dispose pas de véritables indicateurs de résultats. L'AT a fait une proposition cohérente pour leur élaboration. Toutes les composantes n'ont pas encore fait de propositions concrètes. Les décaissements ne sont en fait conformes à la planification que pour le contrat de subvention à CEDA et le contrat d'appui au Secrétariat RD de la CMB. Les réunions nationales rassemblant les composantes par pays sont peu efficaces. L'équipe d'AT a eu du mal, jusqu'à la nomination en septembre 2014 d'un nouveau chef d'AT, à appliquer son mandat de coordination entre les composantes et leur caractère binational.

Principales recommandations

- pour la conduite du PBN en cours comme en prévision du programme binational du 11^{ème} FED, l'UE devrait proposer une réunion de coordination des partenaires d'Haïti et de RD au plus vite.

- le PBN a besoin pour sa conduite de ressources humaines très importantes, tant au niveau des ON que des DUE. Les actions binationales demandent souvent beaucoup plus de temps que les actions purement nationales.
- confier à l'AT, qui doit assurer coordination et communication, la création et l'animation d'un Portail Web du PNB, avec intranet inclus, assurant visibilité, information et coordination entre composantes et entre pays.
- conclure au plus vite le travail entamé avec les composantes dans la définition et adoption d'indicateurs de résultat.
- les 88 jours d'AT court terme pourraient servir à la définition d'une stratégie nationale de l'Environnement sur la zone frontalière.

Recommandations pour le 11^{ème} FED

Le rapport présente quelques axes prioritaires et limités par une enveloppe financière à priori bien inférieure dans le 11ème à celle dans le 10ème FED.

Le soutien à la coopération binationale, que le 11^{ème} FED entend poursuivre, devra prendre en compte un contexte politique qui risque d'être fortement dégradé, notamment à cause des échéances électorales en 2015 (Haïti) et 2016 (RD). Dans ce contexte, le rapport fait des suggestions, générales et détaillées, concernant les secteurs suivants, listés par ordre de priorité :

- Poursuite de l'appui à la CMB, y compris à la négociation et mise en œuvre d'une politique migratoire concertée
- Coopération de peuple à peuple
- Coopération en matière économique
- Protection de l'environnement.

INTRODUCTION

Le contexte

Les écarts sociaux et économiques entre Haïti et la République Dominicaine se sont accrus depuis plusieurs décennies, la RD connaissant un développement soutenu, tandis qu'Haïti subissait les conséquences d'une instabilité politique aigue depuis le renversement du dictateur Duvalier. En 2010, Haïti a aussi souffert d'un séisme dévastateur en 2010, tant sur le plan humain (environ 200 000 morts) que sur le plan économique, les dommages étant évalués à plus de 120 % du PIB de 2009.

Malgré l'héritage de profonds différents politiques et des différences marquées de développement économique, Haïti et la RD ont ratifié l'Accord de Lomé en 1989 et intégré en même temps le Forum des Etats de la Caraïbe (CARIFORUM). Ils ont depuis accès au financement du Programme Indicatif Régional pour la région Caraïbe.

Puis l'accession au pouvoir de manière simultanée du Président Fernandez en République Dominicaine et du Président René Préval en Haïti, au cours de la période allant de 1996 à 1999, a coïncidé avec un raffermissement des relations entre les deux nations. La volonté de coopération s'est manifestée dès 1996 avec la création de la Commission Mixte Binationale (CMB). Entre 1996 et 1999, sept *memoranda* d'entente sur divers thèmes et une déclaration conjointe avaient été signés et avaient donné une nouvelle impulsion aux relations entre les deux pays.

Cette coopération a été accompagnée par des appuis de l'UE dans le cadre de projets des Programmes Indicatifs Régionaux portant notamment sur l'infrastructure de transport (Corridor Nord), l'environnement et le crédit rural. En 2012, l'UE a signé deux Conventions de Financement qui s'intègrent dans un Programme de Coopération Binationale (PCB). Malgré les projets de quelques donateurs, l'UE est pour une large part, estimée à environ 70%, la principale source de financement pour des projets binationaux.

Haïti est devenu le 2eme marché d'exportation de la RD, et la RD la première source d'importations depuis Haïti. Les entreprises dominicaines du BTP sont très présentes dans la reconstruction d'Haïti. Le deuxième employeur dans ce pays, avec 7000 ouvriers dans la zone franche CODEVI, est l'entreprise dominicaine "Grupo M". Mais les synergies économiques à mettre en œuvre, dans le domaine des échanges et de l'investissement, restent encore très importantes.

Les deux pays ont un intérêt à coopérer dans de nombreux domaines, notamment dans la gestion de biens publics communs, comme les ressources naturelles, transfrontalières et au delà, du fait du partage de la même île, la santé publique, la santé animale et végétale, la sécurité, la lutte contre le réchauffement climatique ou les désastres. Ils entretiennent aussi des échanges commerciaux de plus en plus importants.

Cependant les relations sont passées par une période tendue, suite à la mise en œuvre par Haïti, en juin 2013, de certaines mesures de contrôle sanitaire des importations avicoles en provenance de République Dominicaine (RD), et d'avantage encore suite à la Décision du Tribunal Constitutionnel Dominicain du 23 septembre 2013 sur les questions de nationalité.

Le Programme

Au cours du 9ème FED, la coopération binationale de l'UE s'est concentrée sur la zone frontalière, en particulier dans le Corridor Nord, finançant des infrastructures de transport et de commerce, dans le but d'améliorer les conditions des échanges commerciaux. Avec le démarrage du Programme de Coopération Binational (PCB), et ses deux conventions de financement signées en 2012 dans le cadre du 10ème FED, la coopération binationale a augmenté à 50 millions de € et s'est diversifiée, consolidant non seulement la dotation d'infrastructures dans le Corridor Nord et les initiatives de développement local de la zone frontalière, mais aussi appuyant le développement des relations institutionnelles entre homologues des deux pays (commerce, secrétariats de la CMB, environnement, développement local).

Le Programme de Coopération Binationale République Dominicaine – République d'Haïti (PCB) fut conçu comme un ensemble cohérent mais divisé pour des raisons de gestion administrative en deux conventions de financement (CF) :

- le "Programme de coopération binationale : appui à la coopération binationale dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement local transfrontalier" (Convention n° HT/FED/023-228) couramment dénommée "Convention soft".
- le "Programme de coopération binationale : appui aux infrastructures du Corridor Nord (Convention n° DO/FED/23242).

Les activités de la première sont coordonnées par le bureau de l'Ordonnateur National en Haïti et exécutées par des prestataires de services sélectionnés par appels à propositions (AAP) et par devis programme. Celles de la seconde sont coordonnées par l'Ordonnateur National de la République Dominicaine et exécutées par des prestataires de services sélectionnés à la suite des appels d'offres donnant lieu à des contrats de travaux et de service.

La première est entrée en vigueur le 6 mars 2012 et fut modifiée par avenant le 14 mai 2014. La seconde est entrée en vigueur le 14 mars 2012 et fut modifiée par avenant en juillet 2013. Les deux CF avaient une durée de mise en œuvre opérationnelle initiale de 48 mois, étendue à 60 mois par avenant, c-à-d jusqu'à mars 2017. Pour appuyer la mise en œuvre de ce Programme une assistance technique de 31,5 mois aux services des Ordonnateurs des deux pays a été recrutée depuis le mois d'août 2013.

Le programme binational se subdivise en différents axes d'interventions qui font l'objet de divers projets, contrats et modes d'intervention que la mission d'intervention propose d'examiner comme les 6 composantes opérationnelles du CMB:

1. Appui au dialogue institutionnel binational à travers la CMB
2. Appui à la compréhension des relations binationales par la création d'un Observatoire Binational (OB).
3. Appui au développement du commerce entre les deux pays (incluant la facilitation du commerce/douanes) ainsi que du secteur privé des deux pays,
4. Appui aux initiatives de développement local et durable dans les zones frontalières,
5. Appui au développement d'infrastructures dans le Corridor Nord pour favoriser le commerce binational de produits locaux
6. Mesures d'accompagnement au développement de ces infrastructures

Afin d'apporter un appui technique au programme, une équipe d'assistance technique internationale (ATI) a été recrutée.

La logique d'intervention du Programme figure en Annexe (Volume II).

La mission d'évaluation

La répartition des tâches entre les membres de l'équipe d'évaluation a été la suivante :

- Jean-Marie Burgaud : chef d'équipe, CMB, Observatoire, AT
- Aurélie Rakotofiringa : environnement, développement local, AT
- Saul Alanoca : infrastructures, commerce, AT

La mission d'évaluation s'est déroulée conformément au plan de travail:

- Briefing en vidéo conférence RD-Haïti le 12 janvier
- Remise de la note de démarrage le 19 janvier
- Présentation en vidéo conférence RD-Haïti le 22 janvier
- Mission de terrain en RD du 22 au 31 janvier
- Mission de terrain en Haïti du 1^{er} au 8 février
- Remise de l'aide-mémoire le 1^{er} Mars
- Discussion de l'aide-mémoire le 2 Mars en RD et le 5 Mars en Haïti
- Remise du draft de rapport final le 27 Mars

1 Commission Mixte Bilatérale

1.1 Réponse aux Questions d'Évaluation

1.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

Le soutien de l'UE aux Secrétariats de la CMB a pour objectif de renforcer les capacités des institutions publiques dans leurs efforts de développement des relations et des échanges. Le programme a été suffisamment flexible pour s'adapter aux conflits qui ont surgi. Face à la nécessité de renforcer l'appui au Secrétariat RD de la CMB au-delà du contrat du PNUD qui se termine en mai 2015, les partenaires ont signé l'addendum n° 2 à la CF n° HT/FED/023-228 qui prévoit de mettre à disposition de celle-ci un assistant technique senior pour une durée d'un an. Les TdR de cette AT sont conformes aux besoins du secrétariat RD de la CMB. Ils prévoient aussi la réalisation d'une page du Secrétariat RD de la CMB, que celui-ci prévoit avec interface binational. Mais ce qu'il faut le plus vite possible, c'est un portail Internet informant, dynamisant et coordonnant toutes les initiatives du PNB, et lui donner en même temps une certaine visibilité.

1.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

Le choix de modalités différentes dans l'appui aux secrétariats haïtien et dominicain de la CMB ne favorise pas le travail en commun de ces deux entités. Il n'y a qu'une seule CMB et ses avancées dépendent beaucoup du rythme et de la qualité de ce travail en commun. Le Secrétariat HT, qui a refusé une AT, n'avait pas au départ les capacités de gérer de façon adéquate toutes les procédures FED. La coopération entre les deux entités s'est développée, en partie grâce au PNB, mais doit encore avancer. Exemple : il n'existe pas encore de calendrier commun, la communication et l'échange d'information sont insuffisants.

Cela ne veut pas dire qu'il aurait fallu un seul Secrétariat, car chaque pays a besoin d'un Secrétariat qui à la fois représente les intérêts du pays et en même temps défend avec vigueur la vision et les projets binationaux face aux ministères, aux administrations et face à la société civile de son propre pays. Le contrat de contribution du PNUD a un coût de transaction élevé, pas seulement financier, car il a abouti à déposséder le contrôle des projets dans le cas de l'appui à la CMB RD comme dans le cas du PLDT. La modalité DP appliquée en HT pour la CMB ne donne pas de meilleurs résultats, car le PNB finance beaucoup plus le fonctionnement que les actions, et le Secrétariat n'a fait que tardivement les recrutements requis pour ses activités.

1.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Du côté RD, l'appui a été préparé par la "Technical Cooperation Facility" (TCF) s'étendant de la mi-2011 à la mi-2012. A la mi-2012, le projet d'appui à la CMB de RD a pu commencer à date prévue, pour une durée prévue et effective de 36 mois. Cependant, la mise en œuvre réelle a été retardée de 7 mois, avec la signature avec le PNUD en mai 2012, et le début de l'ATI seulement en janvier 2013. De plus, seuls deux des cinq AT ont respecté le temps planifié : deux des cinq AT ont terminé avec un an d'avance et une troisième a terminé six mois avant. Toutefois, la mise en œuvre n'est jamais protégée des aléas politiques. Un exemple : le Diplôme en Affaires Binationales a été retardé pendant un an par l'ancien Ministres des Affaires Etrangères, puis repris après nomination d'un autre Ministre.

Au départ, la DUE HT, dans la foulée des pratiques d'urgence qui ont suivi le séisme, a accepté des DP trop généraux. Les DP sont toutefois en phase d'amélioration. Haïti s'est habitué, depuis le séisme de 2010, à obtenir, face à l'urgence, des dérogations aux procédures des bailleurs, ce qui ne se justifie plus maintenant. En conséquence d'une capacité encore insuffisante de fonctionnement autonome, la CF a déjà été étendue une fois. Il est impossible de recommencer. La faiblesse dans la mise en œuvre vient aussi de la DUE HT, qui n'a disposé jusqu'en Juillet 2014 que d'une seule personne. La situation s'est améliorée depuis, avec trois personnes.

1.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

L'hypothèse d'une amélioration des relations politiques entre les deux pays ne s'est pas vérifiée. Au contraire, les relations entre les deux pays sont devenues très tendues suite à la décision du Tribunal Constitutionnel de RD. Dans ce contexte, les résultats de l'appui de l'UE aux deux secrétariats sont très positifs. Les résultats attendus du programme étaient, selon la CF et pour les deux Secrétariats : mise en place, nomination et installation des personnels et validation d'un programme de travail et d'un calendrier d'activités pour la CMB. Ils ont été formellement atteints, sauf l'adoption d'un calendrier commun. Les deux secrétariats ont assumé leurs tâches d'instruction des dossiers pour la CMB et la Commission de Haut Niveau, d'animation de groupes de travail thématiques et de suivi des recommandations et résolutions adoptées par ces deux Commissions. Surtout jamais auparavant, les responsables des ministères et des administrations des deux pays n'avaient eu autant de rencontres. L'expression employée par un des acteurs mérite d'être retenue car elle résume assez bien la contribution du PNB à mi-parcours: «avec la multiplication des contacts humains, nous sommes passés d'une position de négociation à une position de coopération ». Le Programme a contribué à augmenter la fréquence et la qualité des dialogues sectoriels des sous-commissions sectorielles.

La tenue de 6^{ème} CMB technique en décembre 2014, fruit du travail des deux Secrétariats, et ce en dépit du contexte hostile, a permis l'adoption de nouveaux protocoles d'accords. Mais comme pour les précédents accords de 2014 ou 2012, leur mise en œuvre n'est pas acquise. La mise en œuvre dépend des conjonctures politiques très fluctuantes, dans les deux pays. Cette mise en œuvre sera encore plus difficile en 2015 et 2016 à cause des échéances électorales dans les deux pays. Elle souffre aussi de l'asymétrie dans les capacités d'action entre les administrations des deux pays. A noter toutefois que le nombre et l'objet des Sous-commissions sont identiques et que ce sont elles qui font le travail de préparation des décisions politiques de la CMB. Cette asymétrie n'a pas empêché les travaux conjoints des Secrétariats qui ont avancé dans bien des domaines, comme par exemple sur les sujets du commerce, de la santé publique ou celui très complexe des migrations.

Le Secrétariat RD a conduit des recherches qui ont permis la publication d'une compilation des accords BN 1874-2014. Il a aussi fait réaliser 4 études (gestion binationale du marché de Dajabon/Ouanaminthe, transport terrestre transfrontalier, régulation du commerce de volaille et transferts financiers transfrontaliers) et élaboré des projets binationaux. Il est regrettable que les études n'aient pas été conduites de façon binationale, depuis les termes de référence.

La première étude a fait la proposition de limiter le commerce frontalier hors douanes, que cela soit par les horaires, les jours, le type de marchandises ou par la quantité de marchandises. Le Secrétariat de la CMB RD a proposé au Secrétariat de la CMB HT que les Sous-commissions engagent des discussions sur ces points. Il faut aussi relever le succès du Diplôme des Affaires Binationales.

Dans les quatre réunions dites de « haut niveau », le rôle de la CMB a été restreint. Mais, depuis, le mandat de la CMB a été réaffirmé depuis. En considérant la centralisation dans les deux pays, et le caractère hautement politique des travaux de la CMB, le Dialogue de Haut Niveau a joué un rôle inéluctable et positif.

1.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

La composante, malgré un départ réellement retardé dans les deux pays ainsi que des retards dans l'adoption de la mise en œuvre des accords, contribuera à l'Objectif Général de la CF (« promotion du développement des deux pays à travers l'appui au processus d'intégration régional tout en tenant compte du développement durable et des besoins d'une stratégie de réduction de la pauvreté »). Pour beaucoup d'institutions et sous-commissions de la CMB, le Programme a contribué au commencement de la communication et des relations constantes et structurées entre les deux pays, rompant avec une habitude de gestion de crise.

1.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

L'appui de l'UE a permis de renforcer les capacités des deux secrétariats, que cela soit par les recrutements, ou l'assistance technique. Cet appui a aussi renforcé les capacités des responsables et fonctionnaires de nombreux ministères et institutions publiques, actifs dans les sous-commissions, à traiter des questions binationales. De plus, en RD, le Secrétariat de la CMB s'apprête à organiser la quatrième session du Diplôme en Relations Binationales, dans le cadre de l'Ecole Diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères. Entre 30 et 40 personnes ont participé à chaque session (tous les vendredis, sur trois mois, soit 180 heures), qui sont désormais ouvertes non seulement aux fonctionnaires de tous les ministères, mais aussi à des hommes d'affaires. Outre son objectif de formation, ce Diplôme a permis aux fonctionnaires des différents ministères concernés par les relations BN de se connaître et d'améliorer la coordination entre ministères. Le recteur de l'Ecole Diplomatique de RD a proposé depuis à son homologue en Haïti de discuter d'une coopération entre les deux entités. Le Secrétariat RD a aussi organisé des cours de créole, qui devraient reprendre avec l'extension du Programme.

1.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

L'appui de l'UE a permis la consolidation des deux secrétariats, que cela soit par des recrutements, des équipements ou de l'assistance technique. Ce sont des résultats tangibles. Toutefois, dans les deux cas, les gouvernements n'ont pas pris les dispositions, malgré l'insistance des DUE et des ON, pour garantir leur viabilité à moyen et long terme. Le Secrétariat Haïtien de la CMB est une structure très récente en construction (Arrêté du STCMB datant de mars 2013). Il dépend pour environ 90 % du financement apporté par les Devis-Programmes et ne dispose d'aucun engagement budgétaire du gouvernement, ni encore d'aucune autre alternative de viabilité, en dehors de la reconduite de l'appui de l'UE. Un autre indicateur de faiblesse est le fait que le Secrétariat ne dispose pas de points focaux dans tous les ministères et administrations concernés par la coopération BN.

En RD, malgré l'insistance de la DUE RD, de l'ON et du Secrétariat de la CMB, celui-ci, dépend à environ 80 % de PBN, et n'aura pas en 2015 le budget garantissant sa pérennité. Le Secrétariat a proposé une extension dans le temps et dans le budget de l'appui de l'UE, en utilisant le reliquat du FED, ce qui permettrait de garantir sa pérennité en attendant l'appui financier qu'il sollicite pour le 11^{ème} FED. Un nouvel AT sera engagé pour un an.

1.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

Le contrat de subvention signé avec le PNUD a brouillé la visibilité de l'UE. La DUE n'a été avertie que la veille de la remise des diplômes en affaires binationales et n'a pas pu y participer. Le communiqué de presse mentionnait cependant le soutien de l'UE, et la DUE n'a reçu qu'une seule fois une coupure de presse rendant compte de l'appui de l'UE à la CMB. Le Secrétariat RD a proposé au Secrétariat HT de la CMB de mettre au point une stratégie commune de visibilité de la CMB. En attendant, il s'apprête à ouvrir sur son portail Web une page sur les activités de la CMB, qui intégrerait aussi les données fournies par le Secrétariat HT.

1.2 Conclusions

CONC CMB 1: La contribution de l'UE au renforcement des deux secrétariats est significative. Mais les résultats à ce jour sont limités et resteront très dépendants des aléas politiques, i.e. de l'état des relations entre les deux pays, marquées notamment par les questions de migration. La volonté politique risque d'être encore plus faible en 2015 et 2016 à cause des échéances électorales dans les deux pays. La coopération entre les deux Secrétariats de la CMB souffrira de l'asymétrie dans les capacités d'action entre les administrations des deux pays.

CONC CMB 2: Du côté RD, le Secrétariat CMB a eu un rôle décisif dans les avancées du dialogue et des protocoles d'accord signés. Le soutien de l'UE au Secrétariat de la CMB sera heureusement poursuivi au-delà du contrat avec le PNUD, avec un AT financé pour un an, grâce à un addendum à la CF. En Haïti, malheureusement, le refus du Secrétariat de disposer d'un AT est en partie responsable du retard dans la mise en œuvre des activités.

CONC CMB 3: Le fonctionnement du secrétariat HT de la CMB, comme celui de la RD, dépend largement du soutien financier de l'UE (respectivement pour environ 90 et 80 %). Ni l'un ni l'autre ne dispose de garantie de viabilité.

1.3 Recommandations

REC CMB 1 découlant de CONC CMB 1

Pour Secrétariat RD et HT CMB : regarder d'autres expériences de CMB et rechercher un « twinning » avec une autre Commission mixte binationale. Etudier et profiter des leçons des dix dernières années qui ont vu la perception et les relations s'améliorer considérablement entre les habitants du Costa Rica et ceux du Nicaragua.

REC CMB 2 découlant de CONC CMB 2:

Pour les ON et DUE : Les TdR de l'AT prévoient la réalisation d'une page du Secrétariat RD de la CMB, avec interface binational. Ce qu'il faut en fait le plus vite possible, c'est un portail donnant visibilité, informant et coordonnant toutes les initiatives du PNB.

2 Observatoire Binational

2.1 Réponse aux Questions d'Évaluation

2.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

La création de l'OBN est très pertinente. Elle a pour objectif d'être « un outil d'analyse » pour la CMB, en particulier dans les domaines définis comme prioritaires de l'échange des biens et des services, des migrations, de l'éducation et de l'environnement. Le projet d'OBN offre aussi l'avantage, avec le projet Commerce, d'être exécuté par une entité de caractère binationale (un consortium d'universités haïtiennes et dominicaines)

2.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

Le contrat a été accordé à un consortium qui souffre du déséquilibre entre les deux pays, en l'occurrence entre les différentes capacités et expérience entre les membres du Consortium en RD et en HT. Les membres du consortium ont de l'expérience dans l'application de contrats de subventions, y compris dans le cas de APEC et PUCMM en RD de contrats dans le cadre du projet CULP de l'UE.

2.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Il est trop tôt pour évaluer la qualité de la gestion, mais on peut exclure le grand retard dans le démarrage qui tient à un cumul de problèmes:

-appel à proposition lancé avec retard : seulement deux réponses, qui ne répondaient pas aux critères, d'où une longue négociation pour pousser un consortium à respecter les critères de l'appel d'offre.

-le BON affirme avoir effectué le premier versement du préfinancement en décembre 2014, ce qui impliquait un démarrage début janvier 2015, mais le Consortium a affirmé à la mission d'évaluation le 14 février que ce montant n'était pas arrivé sur le compte du Consortium, mais probablement sur un compte erroné.

La mise en œuvre elle-même est menacée car

-le consortium estime qu'entre le moment où le contrat est signé et aujourd'hui, il a connu une perte de change de 48 000 dollars soit près de 10% du montant du contrat.

-il affirme qu'un mémorandum daté du 29 avril 2014 porte le contrat à 1 million de dollars, toutefois un contrat de subvention de ce type une fois signé ne peut pas voir son budget augmenté sous forme d'avenant.

-le BON a proposé ceci : le Secrétariat haïtien de la CMB recevrait du BON le montant de 400 000 euros que le Secrétariat devrait gérer pour le compte du Consortium.

Cependant, le rythme des décaissements ne devrait conditionner de la part du Consortium ni la planification, ni le commencement des activités.

2.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

Si elle débute le plus tôt possible, le Consortium peut remplir ses engagements sur les objectifs spécifiques du contrat, qui sont 1) la création de l'Observatoire, 2) la création d'un système d'information sur les quatre thèmes proposés (l'échange de biens et de services, les migrations, l'éducation et l'environnement), 3) recherches, rencontres, publications et formations sur les mêmes thèmes.

2.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des CF ?

Si elle débute le plus tôt possible, la composante, avec le Consortium sous-traitant, est capable de remplir son Objectif Général, qui est le développement durable des deux pays par le biais du dialogue et de la coopération transfrontalière et binational.

2.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

Le contrat affirme avec raison que les capacités des universités à maintenir des relations et de la coopération sur les thèmes binationaux en sortiront renforcées. Mais il manque les garanties financières de poursuite de l'ensemble des activités et de l'existence même de l'Observatoire.

2.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

n/a

2.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

n/a

2.2 Conclusions

CONC OBN 1: Le très grand retard met en danger la faisabilité de cette composante, d'une grande importance en tant « qu'outil d'analyse » pour la CMB.

2.3 Recommandations

REC OBN 1 découlant de CONC OBN 1:

Pour le Consortium : replanifier immédiatement les activités en fonction du temps réduit disponible. Cette nouvelle planification devrait être facilitée par la décision d'accorder au plus vite une extension dans le temps.

3 Commerce

3.1 Réponse aux Questions d'Évaluation

3.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

La composante Commerce (COM) du Programme de Coopération Bilatéral est cohérente avec le Document de Stratégie-Pays de la CE pour la République Dominicaine (RD) et d'Haïti, ainsi qu'avec les 9ème et 10ème FED. Les domaines d'intervention correspondent également à la Stratégie du Programme Indicatif régional de la région Caraïbe (CRIP). Le programme est également pertinent avec les priorités des deux pays telles qu'elles ont été définies dans les mémorandums d'accord (MA) des documents de la Commission Mixte Bilatérale, signés entre les deux pays (H-RD) et qui incluent 12 thèmes parmi lesquels le commerce, les marchés frontaliers, le transport, la migration, l'environnement, la gestion des bassins hydrographiques, le développement minier, etc. Il est aussi cohérent avec la décision prise par la Commission mixte de haut niveau de traiter cet ensemble de problèmes. Le projet a également cherché des synergies avec d'autres projets (PAMCI, BIZCLIM, GIZ, AFD, autres) et a été coordonné de manière appropriée avec des composantes du programme BN, en particulier avec le PLDT et a participé à plusieurs réunions relatives au marché frontalier, aux travaux du marché de Dajabon, aux études de flux des biens dans la zone frontalière et autres.

La logique d'intervention a été conçue à partir d'hypothèses optimistes dans la Convention de Contribution (CC pages 11-18) et dans le plan de travail (PT, Oct.2013) sans considération des éventuels risques, frictions ou rejets de part des bénéficiaires, intervenants ou autres, ce qui a amené les interlocuteurs à prendre des mesures de précaution, d'atermoiement, de retard ou de rejet des propositions concernant certaines activités conjointes, études ou autres. D'un autre côté ceci dénote un certain optimisme et une volonté politique de faire avancer le processus de rapprochement des deux pays. Ainsi, les modifications apportées au cadre logique initial, au plan d'action, au calendrier des activités, etc. signées dans la CC (Art. 7, page 3) ont pris plus de temps (+ de 12 mois) que les trois mois stipulés dans la CC. Les changements ont été faits en tenant compte de la demande des bénéficiaires mais avec des indicateurs et des sources de vérification faibles ou généraux. Un des 3 objectifs spécifiques (CC page 1, ii) a été sous-évalué, cependant des études sur le potentiel d'exportation, des barrières non tarifaires (BNT) au commerce, une stratégie BN des investissements, l'approfondissement de la sous-composante secteur privé et autres y ont été intégrés. Toutefois, la composante et le PT présenté et approuvé en octobre 2013 par le CCC et le donateur laissent indirectement de côté ou ne font pas apparaître les aspects sociaux (conditions de travail) et de l'environnement, comme recommandé et approuvé lors de la réunion de CCC sur le plan de travail (Compte rendu, page 3, Oct.2013)¹.

¹ Il a été suggéré par l'exécutif (CEDA) dans "Respuestas a las preguntas de evaluacion " de ne considérer dans l'évaluation que la Convention de Contribution (CC) entre les parties (FED 2012/295-834), celle-ci demande à l'exécutif de présenter un plan de travail (PT) détaillé et actualisé dans les 3 mois suivant la signature de l'accord (voir art. 7, page 3). Le PT fait partie de la CC une fois approuvé par l'autorité contractante et les institutions chargées de la mise en œuvre. Le PT a été approuvé avec des recommandations en octobre 2013; voir également la position conjointe MCI/BON/DUE HT, 26/11/2013. Le document du PT est le Programme Binational 10^e FED République d'Haïti-République Dominicaine. Volet Commerce CEDA, 115 pages.

Les sujets d'intervention sont complémentaires avec les projets de l'IADB d'aide à la CFI, PAMCI et ceux de BIZCLIM.

3.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

Le choix de l'exécuteur est adéquat. Il dispose d'un réseau, d'expérience et de contacts importants dans la région. Les modalités d'intervention sont satisfaisantes, cependant elles génèrent un certain mécontentement chez les bénéficiaires tant du secteur gouvernemental que privé en Haïti. Ceci est dû à un passé historique, culturel et de communication conflictuelle qui affecte l'efficacité. Ils considèrent que "...*tout est décidé par le bureau en RD, le bureau de PP coordonne, il ne génère pas d'initiatives; à une demande, la réponse est, à consulter à SD ou bien elle est positive mais par la suite il faut la réduire ou la modifier car le montant, l'élément, l'action, etc. ne correspondent pas aux procédures*". Il est important de tenir compte de cet état d'esprit; c'est une situation qu'il faut surmonter grâce à une meilleure explication des procédures, des plans de travail, des activités à préparer; une plus grande transparence (information sur le site web), une meilleure communication et surtout de travailler ensemble dans la création et le démarrage des activités, ce qui faciliteraient le rapprochement, le déroulement et la concrétisation des résultats. Les décisions directes provenant du siège de l'exécuteur sont mieux perçues que celles venant du bureau de la RD. Il existe un désir d'amélioration de relations mais l'approche doit être adaptée aux besoins prioritaires du bénéficiaire, mais celui-ci doit aussi comprendre les contraintes, les échéances et les limites budgétaires.

Les modalités adoptées pour recruter, approuver les activités ou autres suggestions d'aide aux bénéficiaires sont positives car elles incluent un *consensus* entre les parties et ont été appliquées au pied de la lettre par l'exécuteur. Cependant l'approche est insuffisante car les dates de remise, de réponse, d'envoi ou autres n'ont pas été respectées, et elles ont dû être repoussées à de nombreuses occasions. Ceci a retardé la mise en route des activités du projet de manière significative; ainsi, depuis octobre 2012, l'exécuteur a diffusé quatre fois sur différents médias (internet, journaux en H et RD, chambres de commerce, etc.) les TDR pour recruter un expert commerce. L'experte n'est entrée en fonction que 22 mois plus tard, en août 2014; dans les douanes, aucune nomination n'a fait suite à la démission de l'expert douanier en 2014; il a fallu également beaucoup de temps pour parvenir à un accord sur la liste du matériel et de l'équipement destiné aux douanes qui n'a pas encore été acquis (opération en cours); l'étude sur les BNT et les obstacles au commerce est encore en cours, après deux appels à proposition. Il faudra peut-être établir une échelle de consensus pour des questions prioritaires et la majorité (60, 70% etc.) pour d'autres.

L'exécutant est conscient de ces problèmes et les aborde sérieusement; ainsi dans sa fiche de "suivi des difficultés d'implémentation" (07. 2014) il liste 6 grands problèmes, parmi lesquels le "Processus de sélection du personnel est complexe et nécessite l'intervention de plusieurs acteurs"; il suggère aussi de procéder à la sélection avec les processus internes de l'organisation et pour d'autres d'augmenter le dialogue entre les parties, ce qui est positif. En général on estime que le projet a pris presque deux fois plus de temps que d'autres projets similaires, bien qu'il faille relativiser cette information en raison du contexte du projet dans deux pays.

3.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Le suivi du projet est strict et clair. Le cadre logique initial a été actualisé et présenté avec le plan de travail (PT) annuel un an après la signature de l'accord. Le PT a été développé en coordination avec tous les bénéficiaires institutionnels et les représentants du secteur privé des deux pays. Cependant,

le PT est descriptif et il ne présente pas de stratégie de mise en œuvre. Les indicateurs sont très globaux et se contentent fréquemment de décrire une activité. Les sources de vérification des indicateurs sont très générales et difficiles d'accès pour la société civile ou autres, les hypothèses de départ sont optimistes, il n'y a pas d'analyse du risque. Les 3 OS de l'accord (CC, page 1) ont été actualisés ou modifiés² en fonction des besoins des bénéficiaires (*Programme Binational 10^e FED République d'Haïti-République Dominicaine. Volet Commerce CEDA, 115 pages, voir pages 12-21; 38-44; 48-54; 87-93*) en suivant la ligne générale de la CC; des 3 OS initialement prévus (CC page 1/16), on est passé à 6 mais les sous composants sont au nombre de 16 (6 commerce, 3 investissements, 3 douanes, 4 secteur privé) et les résultats au nombre de 23. En principe un projet a un seul OS ou à la limite un par composante, puisque son objectif est spécifique ou central comme son nom l'indique. La quantité d'OS pour 4 sous-composantes (16) avec des indicateurs faibles réduit la manière de mesurer le résultat final et l'efficacité du projet. Il ne permet pas non plus de percevoir si l'état d'avancement de la composante est proche ou éloigné des résultats prévus.

Le projet avait déboursé fin 2014 près de 24 % (1,7 m. €) de la contribution totale (7,2 m. d'euros), les investissements et le commerce étant les composantes qui ont le plus dépensé, et les douanes le moins. La relation coûts/efficacité est satisfaisante si on considère en particulier la période d'activité la plus intense du projet, c'est-à-dire 2014; mais si on tient compte des 27 mois du projet, elle l'est beaucoup moins et révèle l'important retard pris dans le démarrage des activités et des dépenses. Au total, près de 285.000 euros ont été dépensés en frais administratifs, contre 1,4 m. € en activités, soit un montant des dépenses administratives de l'ordre de 20 % (CEDA, General Budget Implementation, GBI 2014).

Se pose aussi la question de l'utilisation des dépenses futures (5,5 M. €) pour la période restante du projet, soit seulement 12 mois. On estime qu'autour de 40-50% des dépenses sont déjà engagées dans l'acquisition d'équipements pour les douanes, les subventions pour les PME et les organisations de soutien aux entreprises (OSE), des études, des événements et des frais de personnel administratif et d'experts de long terme. L'exécutif a de l'expérience dans la présentation de plans détaillés des dépenses mais il reste dépendant des aléas des décisions des bénéficiaires et du contexte relationnel des parties. Un suivi proche, ainsi qu'une mission de monitoring, seraient souhaitables.

Concernant le coût/bénéfice des actions de promotion des exportations (PrEx), en l'absence d'indicateurs valables, on estime que les dépenses provenant des missions commerciales s'élèvent à près de 34.000 € du budget alloué de 100.000 €. Si l'on tient compte du montant de l'aide totale pour cette sous-composante, c'est-à-dire que l'on y inclut le coût d'un expert à court et long terme, un assistant financier, la formation nécessaire, le travail des groupes thématiques et l'analyse des besoins, celle-ci se monte à près de 195.000 €, soit autour de 22 % du budget attribué à la sous-composante commerce; ceci, sans compter l'achat d'équipements (57.500 €) pour les chambres de commerce, ni les coûts du dialogue des secteurs public et privé (15.300€). Si on ne considère que 50% (97.500 €) du montant total en dépenses missions de PrEx, la relation ne serait pas la meilleure, du fait qu'il n'existe pas de résultats tangibles ou de contrat d'engagement d'achat (importation) des marchandises. Ceci prend du temps, mais il faudrait en premier lieu suspendre les missions non préparées à l'étranger, activer le travail avec les exportateurs potentiels, élever leur taux de productivité, le volume et les facilités de financement et détecter les segments des chaînes de valeur du marché. C'est aussi le cas pour la promotion des investissements pour lesquels près de 278.000 € ont été dépensés.

² Le 2e OS du CC "To support cross-border initiatives in the domain of the local development and the sustainable management of territories and resources of both countries" (CC, annex 1, OS ii) page 1/16) a été retiré.

Les dépenses concernant les experts de long terme se sont élevées à 7,5 % de la contribution totale (7,2 m €) et à 22 % du premier versement du donneur à l'exécuteur (2.455.109 euros) et les experts de court terme à 1,5 % du total, ce qui, dans l'ensemble (9 %), représente une bonne relation coûts/bénéfices. Les domaines ayant occasionnés les dépenses les plus élevées sont la formation (3 % du total), les missions commerciales (2 %) et les travaux thématiques des groupes binationaux conjoints (1,2 %). Par ailleurs, si les dépenses sont modérées, les résultats proches de l'OS sont également moins tangibles dans tout l'ensemble des activités développées. Cependant, certains résultats importants sont à signaler : le rapprochement et le renforcement des relations interinstitutionnelles entre les deux pays, le mémorandum d'entente entre les parties, l'augmentation relative des relations du secteur privé, la formation de cadres dans les institutions gouvernementales et les PME, et l'acquisition d'équipements pour les chambres de commerce et les organismes d'Etat. Les voyages destinés à la recherche de marchés d'exportation et d'investisseurs n'ont pas produit de résultats concrets pour le moment ; ce sont des activités qui engendrent des résultats à long terme et nécessitent une préparation et un suivi détaillés.

Il faut signaler également que CEDA apporte une contribution au projet avec son propre budget et la mise à disposition de 5 personnes, dont l'administrateur du programme, un directeur des opérations, un conseiller des opérations, un directeur des recherches et de la communication et un assistant basé au siège du CEDA à Saint-Domingue.

3.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

Le programme s'est révélé trop ambitieux, ce qui le rend plus difficile à mettre en œuvre. Cependant un nombre important d'activités (formation, participation aux foires commerciales, voyages d'études, promotion des investissements, achat d'équipements, etc.) ont été développées, ce qui a significativement facilité le rapprochement entre les deux parties et la compréhension mutuelle des problèmes de chaque partie. Ceci est déjà une avancée significative, bien que celle-ci soit encore fragile. Certaines activités ont été retardées en raison du processus de décision établi lors du lancement des appels d'offre pour les équipements, l'accord sur les études des BTC et BNT, le recrutement des experts et les cours de formation des formateurs entre autres.

Les activités développées ont également permis de se rapprocher des résultats estimés. Au total autour de 573 personnes ont bénéficié des activités du projet, dont 334 dans le secteur privé (SP) et 129 dans le secteur du commerce. Ont été également réalisés:

- 17 ateliers ou séminaires de formation en Haïti, RD ou à l'étranger
- 10 participations à des foires commerciales à l'étranger et dans le pays
- 10 visites d'études ou techniques
- 8 participations à des forums ou à des conférences à l'étranger
- 5 missions d'assistance technique (AT)
- 9 créations ou développements des réseaux et de liens avec des organismes privés et étrangers
- 4 achats d'équipement pour le secteur institutionnel et privé
- 4 créations ou développements du dialogue du secteur public-privé
- 3 études, l'une sur la stratégie de promotion des investissements, et l'autre en phase finale de l'appel d'offre sur les BTC et sur les BNT dans les deux pays³

³ Source: CEDA, Statistics 2013-14 et Key Highlights of the 10th EDF Haiti – DR Bi-National Programme, Trade component.

Cet ensemble d'activités engageant des acteurs des deux pays a ainsi rapproché les institutions et les dirigeants des deux parties et renforcé leurs relations.

Dans la sous-composante commerce, les représentants des institutions du commerce des deux pays ont été qualifiés pour promouvoir les exportations et en particulier le commerce bilatéral. Dans le PT, c'est l'un des 6 résultats spécifiques ; les autres sont la formation du MCI et du DICOEX dans la négociation et les applications des accords commerciaux, la coopération avec le secteur privé et, entre le MCI et le MIC, la hausse des exportations d'Haïti et de RD vers les pays du CARIFORUM, ainsi que l'augmentation du commerce de 5 % en 2016 entre les deux pays.

La sous-composante a subi un certain retard en raison du manque d'un expert de long terme ; cependant, elle a mené à bien 5 formations (prise de parole en public, anglais, gestion et supervision, solution des différends, investissements et arbitrages), 2 dialogues secteurs public-privé, 2 participations à des foires et la signature de 2 ME entre le Bureau Haïtien des Standards (BHS) et l'Institut Dominicain de la Qualité (INDOCAL), ainsi qu'un autre ME entre les MIC de H. et de RD.

Concernant les résultats estimés, on serait autour de 30 à 40 %. Le PT (Déc. 2014) semble trop ambitieux; il s'agit par exemple d'augmenter de 5 % le commerce entre les deux pays en 2016 ; cependant parmi les activités ne figurent aucune aide directe aux entreprises du secteur exportateur (en dehors de formations, dialogue Pub-Pria, autres) ni de plan pour accroître la productivité entrepreneuriale ou développer des liens avec les réseaux de distribution ou les acheteurs de l'un des deux pays. On y trouve l'identification et les études des BNT au commerce, les obstacles techniques, l'AT pour la législation des subventions, l'Anti-dumping (AD) et les sauvegardes, ateliers de formations et autres. Sans relation directe avec les entreprises et en connaissant le temps nécessaire d'application d'une étude d'identification ou une législation, il est difficile qu'un tel objectif soit atteint, et si c'est le cas, la contribution du projet sera nulle ou très faible.

C'est aussi le cas de l'augmentation de 5 % des exportations vers 4 pays du CARIFORUM, à la différence qu'il existe des accords commerciaux pour la promotion du commerce, mais leur application n'est pas immédiate, et ce d'autant moins si le projet considère qu'une étude pour définir l'offre exportable de Haïti et de RD est nécessaire (CEDA, Fiche Projet, commerce, janvier 2015, page 12). Ce n'est pas non plus réaliste ; le mieux serait de recentrer les résultats vers 1-2, minimiser les voyages d'identification et de prospection commerciale à l'étranger et autres, et se focaliser sur une augmentation de la productivité des entreprises et l'amélioration des standards de qualité dans les secteurs présentant du potentiel, et entamer des négociations pour réduire les BNT.

Concernant la sous-composante investissements, 5 forums ont été organisés dans plusieurs pays qui ont donné lieu à trois cours sur la promotion des investissements, l'énergie verte, et créé les conditions entre Haïti et la RD pour développer une stratégie binationale de promotion des investissements, en mettant l'accent sur les secteurs des textiles, de l'agro-industrie, des call-centers, de l'énergie renouvelable et sur d'autres secteurs tels que le tourisme alternatif et l'infrastructure. Un accord entre le CFI et le CEI-RD pour promouvoir conjointement l'investissement étranger a été concrétisé. On considère que cette sous-composante est engagée dans la bonne direction, et devrait atteindre plus de 65 % des résultats estimés. Son côté faible est qu'en 27 mois du projet, on ne voit pas encore la concrétisation d'un ou deux investissements et qu'aucun groupe d'investisseurs contacté par les missions de promotion n'est venu établir de contrat d'intention d'investir dans le pays.

D'un autre côté, la sous-composante vient de présenter une étude sur la stratégie de promotion des investissements ; logiquement, ceci aurait dû être une des premières activités à développer, avant d'entamer des missions ou des visites à Genève, en Turquie ou autres. Ceci rendrait plus efficace l'ensemble de la sous-composante.

Les voyages ont rapproché les deux parties et amélioré l'image de leur relation, mais ceci peut produire un effet contraire si derrière cette image l'investisseur ne trouve pas de conditions claires d'investissements, rencontre trop d'obstacles administratifs et si l'importateur se trouve face à un marché dont les produits sont de qualité insuffisante et de volume d'exportation faible. L'image doit être construite sur une base plus solide (système légal, harmonisation des processus, facilitation de l'échange etc.).

Concernant les douanes, on note 3 OS et 5 résultats attendus (RA) ; il y a eu un important retard dans l'acquisition d'équipements, l'interconnexion SIGA-SYDONIA, la formation de formateurs, les campagnes de sensibilisation. Cependant une partie des activités menées à bien approcherait les 20-30 % des résultats attendus. On a entrepris la formation à un niveau basique (système harmonisé, Kyoto, Johannesburg, transit international des marchandises, anglais, etc.) pour poursuivre par la suite quelque chose de plus proche du RA (implémentation de nouvelles procédures douanières, introduction de conventions et de normes internationales). C'est un secteur important de par ses implications binationales et, des deux côtés, il existe une volonté d'aller de l'avant. Cet aspect mérite plus d'attention dans le futur.

* Dans le secteur privé, les résultats attendus (6 RA pour 4 OS) sont énormes (renforcer l'équipement et le staff des OSE, le régime des subventions, la compétitivité du SP, la diversification des exportations, etc.); on pourrait considérer que les RA ont été atteints en grande partie (70-80 %) au vu des cours donnés, de l'étude en cours sur la définition de la stratégie concernant les PME du secteur artisanal, des visites à des foires ; mais en ce qui concerne la compétitivité, le manque d'indicateurs et de ligne de base empêche de mesurer les progrès réels. C'est le même cas pour la diversification des exportations. Des activités se sont développées dans le secteur artisanal (orfèvrerie, dessin) dans les deux pays, et plus particulièrement en Haïti, dans les normes ISO, le cacao et les huiles essentielles.

En général, le projet a développé une série d'activités, mais la plupart dans les capitales, l'étranger et très peu en province et dans les zones frontalières.

Si, au terme des 27 mois du projet, on constate une situation d'efficacité moyenne, ceci aurait pu être amélioré lors du rapport de contrôle (monitoring) que doit effectuer chaque projet; dans le cas présent, et surtout s'il s'agit de 7,2 m €, il n'a pas été réalisé; selon l'exécuteur, cela est dû aux problèmes rencontrés au démarrage du projet et à la proposition des bénéficiaires de laisser le monitoring pour une autre occasion. Les missions de monitoring permettent d'ajuster certaines activités et ont un effet de levier pour l'exécuteur et le donateur. Il est recommandé dans le CC (page 10) mais ne figure pas dans la PT.

Il faut tenir compte, par ailleurs, du fait que le projet a déboursé 24 % de l'ensemble des fonds, ce qui pourrait engendrer une suractivité pour engager les dépenses dans la dernière année. Le plan de travail pour le premier semestre de 2015 doit être élargi pour l'année en cours, et fournir des indicateurs et des sources de vérification facilement accessibles. Il faut y inclure une ou deux pages (résumé exécutif) montrant l'état d'avancement du projet par sous-composante, les OS et RA, c'est-à-dire indiquant si la composante et la sous-composante se rapprochent de l'OS fixé. Un contrôle en juin-juillet et/ou en novembre-décembre serait à envisager, ainsi que la remise à date fixe de rapports concis bimensuels qui rendent compte des progrès de la composante, de préférence par internet ou intranet.

3.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

Ce programme a dépassé les attentes, mais il a également ramené les responsables à la réalité du terrain de par les implications de chaque engagement que les parties sont en train de discuter et de développer. L'OG de la composante Commerce est "de promouvoir le développement des deux pays en appuyant leur intégration dans la région tout en tenant compte des exigences du développement durable et des besoins en termes de stratégies de réduction de la pauvreté". La composante a progressivement établi les bases d'une meilleure intégration régionale grâce à un nombre important de réunions, de visites de représentants de chaque pays, de séminaires conjoints, etc.; cependant, même si cet effet est perceptible, une friction ou une petite étincelle en quelque endroit peut mettre momentanément un terme à ce développement.

La composante, du fait des activités développées, se rapproche en quelque sorte de certains aspects de l'OG, mais il ne le concrétisera pas, en raison de la courte période d'implémentation du projet et de l'écart et des différences existant entre les parties. L'intégration régionale, le développement durable et la réduction de la pauvreté sont des processus de très longue durée, surtout le dernier; cependant si l'on considère le chemin parcouru par le projet depuis le début de la mise en œuvre des différentes activités, on constate qu'il est important en ce qui concerne le premier élément ; il faudra le poursuivre par des actions plus spécifiques et des objectifs adaptés aux priorités des parties qui tiennent compte des critères de développement durable et de réduction de la pauvreté. L'intégration régionale est un processus de long terme (2015-30), elle aura un impact plus important si, dans le futur, les actions, l'infrastructure, les investissements et le développement des entreprises sont stimulés non seulement dans les capitales et les zones industrielles ou touristiques mais aussi dans les zones de grande pauvreté et les foyers de migration; ces mesures devront être soutenues par une politique d'auto-alimentation et une stratégie environnementale et s'accompagner d'une modernisation des conditions légales de commercialisation des marchandises et des services entre les deux pays.

Même si l'impact du projet est sensible au sein des départements des institutions et des organisations participants, il l'est beaucoup moins en dehors de celles-ci; la lenteur du démarrage des activités ainsi que l'ajournement des réponses pour telle ou telle action de part et d'autre ont aussi rendu sa portée moins conséquente.

3.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

Les bénéficiaires de la composante commerce ont participé à près de 17 cours de formation sur différents sujets de commerce international, de promotion des investissements, ainsi qu'à des cours plus généraux (gestion, anglais, etc.) créés à la demande des bénéficiaires. En même temps, ils ont participé à des foires et des forums commerciaux spécialisés à l'étranger et dans le pays, ce qui leur a permis d'améliorer leur perception des affaires internationales, de développer le dialogue entre les secteurs public et privé, amélioré la qualité de leur infrastructure par l'acquisition d'équipements et d'autres fournitures citées dans la réponse à la question QE4 sur l'efficacité. Selon l'exécuteur (CEDA Statistics 2013-14), près de 242 PME ont pris part aux activités du composant secteur privé, ainsi que 52 associations et 34 institutions gouvernementales. Au total, près de 573 personnes, tant du secteur gouvernemental que du secteur privé des deux pays ont participé aux activités et, autour de 230 personnes ont bénéficié d'une formation. Ceci a créé une masse critique qui va permettre aux organismes bénéficiaires d'améliorer et de poursuivre leurs activités futures.

D'un autre côté, il y a eu appropriation du projet par les bénéficiaires; ceux-ci ont été consultés à chaque étape du projet, et ils ont participé à l'élaboration des plans de travail et à l'intégration de l'activité dans la structure institutionnelle locale. Cependant, le projet ne dispose pas de ligne de base ni d'indicateurs pour mesurer les niveaux d'avancement et sa relation à la viabilité future. Celle-ci pourrait être mise en question par les organisations respectives par une réduction des budgets et la rotation des cadres, ce qui pourrait traduire le manque de volonté politique de poursuivre les activités mises en œuvre.

3.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

On estime que seules quelques institutions pourraient poursuivre certaines activités et un nombre limité d'entre elles le faire au même rythme. Peut-être peut-on citer les chambres de commerce et les institutions qui montrent une réelle volonté politique et disposent d'un budget pour de telles actions. Selon l'exécutif (CEDA, Réponses ..., note 1), la CFI, la CCIH, l'AIRD et la FEDECAMARAS pourraient aussi maintenir des activités au même rythme aux côtés de celles citées (CEI-RD, MIC) *au conditionnel* par la mission d'évaluation; c'est une très bonne nouvelle, car cela signifie qu'en dehors du financement de la formation, des voyages, des études et des équipements qu'elles ont reçus, elles disposent déjà des capacités et d'un budget suffisant pour poursuivre elles-mêmes leurs activités sans l'aide de la coopération internationale ou faire leur contribution si nécessaire dans un autre programme. D'un autre côté, il faut cependant signaler que la CFI fonctionne grâce à un financement de la BID.

Le volume des activités a été important : ateliers, séminaires, visites d'études à l'étranger, participation à des forums spécialisés et autres ; ceci nécessite un budget important dont toutes les institutions ne disposent pas pour la plupart, d'où un problème de durabilité ou de pérennité. D'autre part, il existe un processus normal de rotation des cadres qui affaiblit les organisations tant privées que publiques et qui entraîne des dépenses de qualification des nouveaux cadres. Seules les institutions ou les organisations ayant déjà prévu un budget adéquat et montrant une réelle volonté politique pourront poursuivre leurs activités, mais probablement à un rythme réduit et en fonction des priorités qu'elles se seront fixées.

3.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

Les initiatives de réchauffement et de renforcement des relations, les réunions de haut niveau, etc. ont fait l'objet d'une grande diffusion dans les médias, qui ont mis l'accent sur l'aide particulière apportée par l'UE. Voir par exemple la réunion BN pour traiter les thèmes de coopération pour les deux pays en décembre 2014. Ainsi, en raison de l'importance et du contexte de rapprochement des deux pays, le projet est hautement pertinent ; il ne contribue pas seulement à la visibilité de l'UE, mais aussi et surtout à l'amélioration des relations entre les deux pays.

Cependant, paradoxalement, la présence du projet est peu visible sur le web de l'exécutif (CEDA), ce qui devrait être amélioré, non seulement pour des raisons de visibilité, mais aussi pour un meilleur accès à l'information, et une meilleure coordination des activités, des procédures, des programmes en cours et futurs, et pour la connaissance mutuelle des participants. Le projet est connu de ceux qui suivent le programme, et ceci seulement jusqu'à un certain point, étant donné le nombre des activités, des thèmes et des organisations participantes dont beaucoup sont mal informées. La société civile des deux pays intéressée par le thème doit également avoir connaissance du programme et du projet, tout comme toute personne à Bruxelles (CE), le parlement

européen ou la société civile de l'UE intéressée par le thème. La tendance générale (société civile, ONG, instituts d'investigation, groupes politiques, etc.) est de suivre de plus en plus d'aspects divers de la coopération, d'où l'importance de la visibilité, qui génère en même temps davantage de crédibilité et de confiance dans l'utilisation des ressources.

Par ailleurs, au niveau "micro", la plus grande partie des documents de l'exécuteur (CEDA), des fiches de projets et des rapports affichent le logo de l'UE, ainsi que celui de l'exécuteur et les drapeaux des deux pays. Également, dans les formations, ainsi que dans la presse nationale, l'aide de l'UE est affichée.

3.2 Conclusions

Conclusion 1 (CC1). Les domaines et les thèmes d'intervention de la composante commerce du programmes sont pertinents et d'actualité ; elle a amené de manière plus que significative les représentants de Haïti et de la République Dominicaine à discuter de thèmes d'intérêt commun ainsi qu'à développer des activités conjointes tant au niveau du gouvernement qu'à celui du secteur privé. La composante a reçu un important appui des secteurs gouvernementaux et privés des deux pays. Cependant, la structure et les modalités d'intervention ont affecté la coordination, l'appropriation, la circulation de l'information, la prise de décision en général et dans un pays (Haïti) plus que dans l'autre. L'avancement des activités a été aussi affecté par le retard pris au moment du démarrage du projet.

Conclusion 2 (CC2). La composante a mené à bien un nombre important d'activités, mais relativement faibles dans les frontières et provinces. On estime globalement qu'il a accompli autour de 50-60% des RA. Son PT est descriptif, et ne présente pas de stratégie d'implémentation indiquant comment et quand aboutir au résultat. Il y a absence d'indicateurs de résultat. Les hypothèses de départ sont optimistes et ne prennent pas en compte l'hypothèse de risque.

Conclusion 3 (CC3). La composante a été "relativement efficiente" dans la gestion du budget cependant, elle n'a pas encore justifié l'utilisation de 80% du premier versement (2.455.108,75 ; 34% du budget total, 7,2 m €). Il reste un reliquat du budget de 5.5 m € pour la période restante du projet, soit 12 mois, dont environ autour de 40-50% sont déjà engagées.

3.3 Recommandations

Recommandation 1 venant de CC 2 et 3

Se focaliser sur les activités qui présentent de réelles possibilités d'aboutir à des résultats concrets listées par ordre de priorité :

- *Douanes.*
 - équipements, infrastructure pour les services douaniers à la frontière, interconnexion de SIDONIA-SIGA et formation à son utilisation, feuille de route afin d'harmoniser les procédures douanières, actualisation ou création du manuel des douanes, formation sur l'application de la convention de Kyoto et de Johannesburg et sur le transit international des marchandises.
 - établir un plan de travail à long terme sur des thèmes d'intérêt commun : information (data) et indicateurs pour la valeur en douane, règles d'origine, harmonisation et diffusion des procédures à appliquer, engagements APE/douanes et mesures SPS/douanes.
 - discussion entre les douanes des deux pays pour concevoir un *poste pilote douanier conjoint* pendant une certaine période (8 -18 mois). En concrétisant ce poste pilote, il aura un grand impact au niveau commercial mais surtout au niveau politique et social. Le tout mérite une réflexion entre les parties prenantes.

- *Secteur Privé.*
 - subventions aux PME, suivi strict de leur utilisation, clarifier et aider à l'élaboration des dossiers de demande.
 - renforcer la formation des membres des chambres de commerce de 2-3 régions, telles que la zone frontalière, une région particulière ou la capitale ;
 - mener à bien les certifications ISO 9001 et, si possible 14001 (environnement) destinées aux producteurs de cacao, d'huiles essentielles (ISO 22000, sécurité des aliments) et autres.
- *Investissement.*
 - signature du ME entre le CFI et le CEI-RD, plan d'action pour appliquer les recommandations de l'étude de stratégie des investissements, en considérant en particulier les secteurs à haut potentiel, les zones frontalières et celles à bas revenus.
 - feuille de route pour améliorer le code des investissements surtout dans les régions et les secteurs défavorisés et au grand potentiel.
 - déterminer les secteurs prioritaires et établir une liste des projets-type pour les investisseurs, incluant le montant à investir par projet-région, le taux de rendement attendu des investissements sur 5-10 ans, les garanties et obligations selon le code des investissements, une liste de juristes accrédités en droit commercial, une liste d'entreprises par secteur et leur offre pour développer des activités conjointes.
 - participer au forum d'investissement en Haïti, s'il se concrétise, et le cas échéant appuyer la demande des organisateurs.
 - aider les PME à fort potentiel à concrétiser des affaires;
 - différer tout voyage qui n'aboutirait pas à un résultat concret à court ou moyen terme. Au minimum le participant doit présenter les éléments suivants: liste de personnes ou entreprises à rencontrer, information sur l'entreprise, objectif principal, résultat attendu, coût du séjour. Par la suite, le participant devra exécuter et présenter un suivi strict de la mission, incluant: le type et le nombre de documents demandés par les personnes rencontrées lors de la mission, le type de questions posées, le nombre d'échanges d'information (email, conversations téléphoniques, etc.), l'organisation éventuelle de visites, le coût du suivi de la mission (approche Singapour, Corée du Sud, Irlande, Chili).
- *Commerce.*
 - Renforcer la gouvernance ou les compétences des institutions gouvernementales dans les domaines de l'administration et de la gestion (A&G).
 - Initier la certification des institutions publiques participant à la composante en ISO 9001 afin d'améliorer et d'harmoniser son système de gestion et d'administration (cas du Mexique, du Chili, du Pérou).
 - Etablir une liste de textes législatifs à harmoniser et initier les amendements
 - Renforcer les capacités des institutions publiques et privées dans l'APE CARIFORUM-CE, et tout spécialement les textes légaux, les engagements d'implémentation, les SPS, les OTC, les DP intellectuels, les services, et l'intégration régionale dans le cadre de l'UE-CARICOM/RD.
 - Etablir la feuille de route de l'étude des BTC et de l'offre exportable conjointe Haïti-RD.
 - Missions commerciales à l'étranger : mêmes conditions que dans le cas des investissements.

Recommandation 2 venant de CC 1

- **Prise de décision.**
 - Consensus pour les thèmes prioritaires mais avec des échéances fixes. Fixer des dates limites de réponse, avec approbation automatique en cas de non réponse.
 - Dans le cas d'études, d'appels d'offres, de contrats d'experts, de calendriers de travail, de réunions et autres, si le responsable est absent, il doit transmettre le nom de son suppléant; et l'approbation sera donnée soit par consensus dans un délai limité, soit à la majorité (50 % + 1, 60 %, 70 %, ...)

- **Réunions.**

-Dans les réunions où il y a un grand nombre de participants, effectuer des introductions brèves, poursuivre en organisant des tables rondes par thèmes d'intérêt, et finaliser la réunion générale par les conclusions des participants de chaque table ronde.

- **Information et communication.**

-Créer un site internet doté d'un Intranet. Inclure les procédures, le programme des activités, les événements, et autres. L'idéal serait que le site soit développé par le programme BN pour tous les projets. Le site doit présenter l'ensemble des activités par composante, les programmes en cours, les formations, les séminaires, les participations aux événements qu'il organise, les interviews de décideurs sur tel ou tel sujet, les participants au programme et les experts en charge, entre autres. En intranet si nécessaire (avec des codes pour les bénéficiaires et les donateurs), pourront être échangées les informations considérées comme confidentielles par les bénéficiaires et le donateur. Un programme d'une telle dimension mérite plus que ça en ce qui concerne la visibilité et la facilité de communication.

- L'information du site web doit aussi servir à mieux coordonner les activités et informer sur les procédures et les décisions prises. Cela augmentera la crédibilité et la transparence des actions menées, ainsi que la visibilité du projet, non seulement en Haïti et en RD, mais aussi dans l'UE et dans la société civile.

- **Besoins.**

-Considérer une relation **60/40 %** pour la participation des représentants de **Haïti (60%)** dans les activités; c'est actuellement le cas dans certaines formations.

Recommandation 3 venant de CC 1, 2, 3

- **Programme Binational.** Augmenter les relations et les activités avec d'autres composantes du PB, en particulier le PLDT et l'environnement: développer des séminaires conjoints, coordonner les activités relatives à la réglementation commerciale dans la zone frontalière (marché D-O), y promouvoir les investissements, établir des synergies pour la diffusion plus large de l'étude en cours des BNT et des échanges de biens et étudier la possibilité d'introduire l'ISO 9001 et 14000 dans les activités des PLDT et de l'environnement.

- **Extension du projet.** Trois variantes sont possibles

1) envisager une possible extension du projet à l'exécuteur actuel (Mars 2016- Déc. 2017) à condition que son budget initial ne soit pas dépassé et que le bureau de Haïti bénéficie d'un plus grand poids décisionnel, tout en travaillant en étroite relation avec les bureaux de la Barbade et de RD. Pour cela, il faudrait qu'il présente un plan de travail strict et réaliste (pas trop ambitieux et respectant les délais), incluant des indicateurs de résultats, un calendrier et des sources de vérification faciles d'accès. Il devra présenter un résumé exécutif synthétique (2 pages) qui montre les avancées par rapport au résultat attendu et le délai pour le concrétiser. Considérer deux rapports de monitoring avant la finalisation du projet.

2) D'autres agences de coopération internationale dans le cadre de CC. Conditions, expérience technique et dans la région, approche pour concrétiser les résultats et le montant de contribution net.

3) Appel d'offre avec gestion centralisée ou partiellement décentralisée

La variante la plus adéquate est 1, suivi de 2). Pour des projets plus longs on considère 3 et 2).

4 Infrastructures

4.1 Réponse aux Questions d'Évaluation

4.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

Le projet intitulé "Programme de Coopération Binationale: appui aux infrastructures du Corridor Nord (23242) est un projet important et intéressant pour tous ses objectifs et résultats escomptés dans une région de la frontière de Haïti et de la République Dominicaine (RD) faiblement développée. L'OS du projet est de "faciliter les échanges commerciaux et le commerce de proximité dans un cadre mieux organisé et réglementé et dans des conditions plus dignes humainement, de promouvoir le développement local et de générer des revenus et emplois autour de la frontière, et de renforcer les capacités des autorités locales pour la gestion du marché binational" (Annexe II, CFD FED 23242 DTA). Le projet a été signé par la RD le 14.03.2012. Il prévoit cinq résultats: l'achèvement du marché de Dajabon (D), la construction du marché de Ouanaminthe (O), la protection des berges du fleuve Massacre et, à terme, l'intégration des deux marchés en un véritable complexe binational, le renforcement des capacités des municipalités de Dajabon et Ouanaminthe et des acteurs du marché, l'application des règlements douaniers et sanitaires, la réhabilitation des chemins ruraux et des études d'aménagement urbain et environnemental des deux villes. Après l'amendement le montant est de 27.791 m € pour une durée de 84 mois dont 24 mois pour sa phase de clôture. Le projet *vient de démarrer*, c'est la raison pour laquelle la présente mission se trouve limitée à l'application, en prenant en compte l'ensemble des critères OCDE-EC d'évaluation intermédiaire.

Etant donné la situation économique, sociale et relationnelle de cette zone frontalière, le projet semblait relativement pertinent. Il répond à deux problèmes sensibles des deux côtés de la frontière et à une demande des deux pays. L'autorisation d'un libre commerce de marchandises deux jours par semaine entre D-O, si elle a permis de résoudre temporairement certains problèmes, elle ne les a pas résolus, mais en a créé d'autres avec l'augmentation de la population et le commerce ; il a affecté également les finances publiques de Haïti. Il aurait fallu coordonner l'aide de l'agrandissement du marché à la création d'un règlement qui mette progressivement un terme à ce type de commerce et qui garantisse le caractère de marché local, en limitant le type et la quantité des biens importés librement (cf. Note mise en Annexes). Le projet serait davantage pertinent s'il avait intégré la modernisation du régime commercial, l'accroissement de la population et du commerce dans les prochaines années. Le projet commerce (CEDA) qui présente certains aspects complémentaires avec ceux-ci (douanes, investissements, secteur privé) est dans sa phase finale, alors que celui-ci, en raison du retard pris au début, est entré récemment dans sa phase de commencement au moment de la présente évaluation, raison pour laquelle on utilise parfois le conditionnel dans la rédaction.

Le projet est cohérent avec le Document de Stratégie-Pays de la CE pour la République Dominicaine (RD) et Haïti, ainsi qu'avec les 9ème et 10ème FED. Les domaines d'intervention correspondent également à la Stratégie du Programme Indicatif régional de la région Caraïbe (CRIP). Le projet est également pertinent avec les priorités des deux pays telles qu'elles ont été définies dans les mémorandums d'accord (MA) des documents de la Commission Mixte Bilatérale, signés entre les deux pays (H-RD) qui incluent des thèmes tels que le commerce, les marchés frontaliers, le transport, la migration, et autres. Il est également cohérent avec la décision prise par la Commission Mixte de haut niveau d'aborder ces problèmes.

Les travaux d'infrastructure sont complémentaires avec des projets développés dans d'autres domaines et régions, tels que le projet le Programa Bi-Nacional Inversión Privada Haití–República Dominicana, Déc. 2014 CIFI, et BM Rep. Dominicana: Programa de inversión en sectores sociales 2007, 19,4 m US\$ et BM en Haïti "Récupération d'emergence de l'infrastructure et des institutions" (2012, 35 m\$).

Les objectifs du projet sont adaptés aux problèmes identifiés et aux besoins sociaux, les parties prenantes ont participé à l'identification et en partie à l'élaboration du projet, et des mesures ont été prises pour une plus grande participation pendant le développement et après la finalisation du projet. D'autres composantes du PNB sont aussi considérées en appui aux différents aspects du projet autres que l'infrastructure; c'est le cas du PLDT et du Commerce. Certaines activités du premier ont déjà commencé sur le terrain et la perception par les bénéficiaires est positive; la seconde n'a pas encore développé d'activité spécifique dans la région mais a participé à certaines réunions d'information.

Par ailleurs, il faut remarquer que la logique d'intervention du projet a été conçue à partir d'hypothèses optimistes; ainsi le cadre logique (CL, appendice 1) ne considère pas les éventuels problèmes de frontière, les risques, les frictions, ou les rejets de la part de l'une des parties, intervenants ou autres. Le retard du démarrage relativise les hypothèses de départ (la forte appropriation par les municipalités, l'augmentation des ressources humaines de celles-ci afin de faciliter la mise en œuvre, les expropriations effectuées à temps, les attributions des postes de vente effectuées avec transparence, etc.), surtout à présent, à l'approche des campagnes présidentielles où des thèmes sensibles risquent de surgir et de retarder le projet de plusieurs mois. Les indicateurs (IOV) et les sources de vérification ont besoin d'être améliorés; le projet est en train de démarrer, on estime donc qu'elles le seront dans les prochains mois. Dans les TDR (page 1-4 du ML) l'IOV de l'OS est "le chiffre d'affaires officiel du marché BN" et celui du résultat 1 (finalisation des marchés de D y O plus intégration des 2 marchés) est de plus "les infrastructures des 2 marchés sont fonctionnelles" et les échanges commerciaux se font entre 1700 vendeurs installés. Il faudra définir les critères de fonctionnalité dans le nouveau ML et considérer que le nombre de vendeurs du marché de Dajabón se rapproche déjà du chiffre cité auparavant.

La participation des parties prenantes dans l'élaboration et la coordination de la mise en œuvre a été enthousiaste depuis le début et il y a eu une certaine appropriation du programme, ainsi qu'un rapprochement, cependant, il y a eu aussi au fil du temps des frictions qui ont réduit à certains moments l'appropriation et la coordination surtout à Ouanaminthe. D'un autre côté, les autorités locales des deux parties doivent faire face à des problèmes de gouvernance et leurs relations avec les ministères de tutelle ne sont pas toujours rapides et conformes à leurs propositions, ce qui risque de ralentir encore la coordination et l'approbation de certaines activités.

Bien que le projet soit pertinent du fait qu'il tente de "faciliter les échanges et le commerce de proximité dans un cadre plus organisé et réglementé et par là de promouvoir le développement, les revenus, les emplois et les capacités des autorités locales"; sa pertinence peut se voir réduite par l'accroissement de la population, l'augmentation du volume commerciale et le nombre de vendeuses/eurs qui a presque doublé depuis la signature de l'accord. On estime qu'une telle tendance va continuer ce qui rendra les locaux exigus une fois que la totalité des travaux sera finalisée, 2018-20 et pourra générer des problèmes sociaux, des abus et par conséquent des frictions politiques à un autre niveau, c.-à-d. national si des mesures alternatives ne sont pas prises dès maintenant.

Actuellement, les capacités d'accueil du marché de Dajabon sont déjà dépassées par le nombre de vendeuses/eurs et celui-ci présente de sérieux problèmes sanitaires, de salubrité, d'inondation,

d'évacuation en cas d'incendie ou autres. Sa gestion pose des problèmes significatifs pour les autorités locales, son budget ne couvre pas ses frais courants et un certain nombre de vendeuses/eurs ne sont pas en mesure, en raison de leur situation sociale, de payer des droit de vente dans le marché. Le plan établi pour faire face à de tels problèmes a subi des retards et est en butte à des difficultés d'implémentation. Les problèmes sont encore plus aigus de l'autre côté de la frontière.

4.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

La structure d'intervention est pertinente, elle facilite la gestion directe des ON des deux pays, où chacun est responsable des travaux et des activités entrepris sur leur territoire. Ceci a permis une appropriation plus importante du projet et une définition de leurs priorités en accord avec les besoins des bénéficiaires. Les sources de financement proviennent du PIR Caraïbes et du PIN RD. La mise en œuvre est partiellement décentralisée pour 3 composantes (construction des IF des marchés de D-O, IF douanières, réhabilitation des chemins ruraux, étude du contournement routier D-O) et la gestion conjointe de certaines activités (aménagement urbain et environnemental et étude d'identification d'IF urbaines et environnementales) avec les PNUD.

Comme le processus administratif est lent pour l'approbation des activités, cela n'a pas facilité la présence des chargés de suivi dans les réunions dans la zone frontalière, ce qui a ralenti d'une certaine manière la coordination. Ainsi, lors de la visite de la mission d'évaluation (Janvier 2015), l'entreprise responsable des travaux n'avait toujours pas d'interlocuteur ou de coordinateur l'habilitant à circuler entre les deux villes frontalières ou à lancer les bornages des terrains, des travaux ou autres, ce qui révèle un problème de coordination.

Depuis le début du processus d'identification et son démarrage actuel, le projet a impliqué les autorités locales des deux cotés de la frontière. Il inclut également des synergies et a initié la coordination d'activités avec d'autres projets et des composantes du programme BN, en particulier avec le PLDT et le Commerce, qui ont participé à certaines réunions relatives au marché de Dajabon, aux études de flux des biens dans la zone frontalière et autres. Mais les questions relatives à la modernisation du système d'achat et vente des marchandises à Dajabón, d'entrée libre deux jours par semaine en RD et d'autorisation de transporter de Dajabón "tout ce que vous pouvez avec vos mains", n'ont pas été abordées par la composante Commerce. Elles ne risquent pas de l'être étant donné qu'elles n'ont pas été inscrites dans son OS et que le projet est maintenant dans sa phase finale, février 2016.

4.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Le projet vient de démarrer mais l'efficacité des travaux d'infrastructure pourrait s'annoncer faible si les autorités des deux côtés de la frontière n'assument pas leurs responsabilités; celles-ci consistent entre autres, à rechercher, depuis deux ans, une solution pour relocaliser les kiosques qui sont au nord du marché existant et une compensation budgétaire pour le faire (cas de Dajabon) et les futurs budgets d'entretien des ouvrages des deux côtés de la frontière. Lors de la réunion BN en RD (04.03.15) la question des kiosques n'était pas encore résolue mais depuis une solution a été trouvée entre les acteurs et les bénéficiaires du projet.

4.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

Son démarrage a subi un retard de près de deux ans, ce qui ajouté à d'autres risques (frictions, abus etc.) et pourrait retarder les opérations de 1 à 2 ans, générant une efficacité faible.

Les points douaniers de contrôle à la frontière Dajabon-Ouanaminthe considèrent, après la conception du projet, contrôler et peser les camions des deux côtés de la frontière, à moins de 100 mètres de distance l'une de l'autre (autour de 150 à 200 camions haïtiens par jour se rendent à la frontière pour charger des marchandises). Ceci, lié aux formalités administratives, augmente le prix des transactions et les durées de livraison, ce qui à la fin est payé par le consommateur. A cela, il faut ajouter les besoins d'harmonisation des procédures douanières et de coordination des horaires de contrôle. Ceci, ajouté au manque de ressources administratives et humaines et à un système d'échanges de "type libre marché" deux jours par semaine, ne permet pas d'entrevoir un haut degré d'efficacité. Par ailleurs, il faut ajouter qu'une partie des transporteurs de RD déchargent leurs marchandises à Dajabon par crainte de l'insécurité de l'autre côté de la frontière et paient des centaines de "transporteurs" pour passer leurs marchandises par d'autres voies que celles réglementées avant de les recharger par la suite dans d'autres camions. Ceci peut avoir comme conséquence que les balances des douanes ne seront utilisées qu'en partie si des mesures correctives ne sont pas anticipées. Il faudra donc envisager de moderniser le système d'échanges, d'établir différentes alternatives à traiter entre les différentes parties comme des douanes conjointes ou d'harmoniser et d'assurer le contrôle routier.

D'un autre côté, il y a eu de l'efficacité en ce qui concerne ce qui a été planifié. Il y a eu plusieurs réunions conjointes des deux douanes pour traiter divers thèmes. Elles ont également suivi ensemble des cours de formation, ce qui les a amenées à un certain rapprochement et à entrevoir des possibilités d'aborder d'autres thèmes, tels ceux de la modernisation du système des échanges et des postes de contrôle pilote conjoints.

4.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

Dans le cadre de l'OG "appui au développement socio-économique de la région frontalière nord de l'île et au développement du commerce transfrontalier entre les deux pays en sécurisant les acquis et investissements réalisés dans le 9^e FED", le développement des IF joue un rôle prépondérant et important. Mais l'impact ne peut pas être mesuré étant donné que le projet vient de démarrer; cependant on peut considérer que l'impact peut être plus important si le projet est appuyé par d'autres actions tendant à améliorer la gouvernance des institutions locales, comme le soutien apporté par le PDLT, qui assureraient son budget, faciliteraient l'insertion des vendeuses /eurs dans des activités productives et moderniser le système des échanges. L'équipe du PNUD sur place a montré du dynamisme et établi avec les autorités locales une réglementation du marché de Dajabon en coordination avec les autorités locales. En ce qui concerne les thèmes horizontaux (environnement, genre, couches défavorisées), le projet va recevoir du PNUD un appui sur certains aspects liés à l'environnement comme le décrit cette partie du rapport (cf. Environnement).

4.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

Les capacités des bénéficiaires et des municipalités de D-O se verront renforcées durant et après les travaux. Le projet, à travers le PDLT inclut un renforcement des capacités de deux municipalités

dans la gestion et le fonctionnement du marché binational ainsi que du comité de gestion des marchés et de leurs acteurs (commerçants et producteurs agricoles, prestataires de service, associations locales et PME). Dans le cas des douanes dans la zone frontalière, leur capacités seront aussi renforcées par la modernisation des infrastructures et de l'équipement, ainsi que par la formation qu'ils vont recevoir de la composante commerce dans l'application des règlements douaniers conformes aux standards internationaux. Le projet considère également de mettre à disposition des études d'aménagement urbain et environnemental des deux villes, ainsi que des études détaillées de leur contournement routier. Concernant l'environnement, le projet inclut, entre autres, la collecte et le traitement des eaux usées et des déchets solides, la rénovation urbaine, la réhabilitation environnementale des berges du fleuve Massacre, et le développement des énergies renouvelables.

On pourrait prévoir une haute viabilité; cependant si on se base sur les engagements passés des deux côtés de la frontière (retards, coordination) la rotation du personnel et le manque d'assurance d'obtenir un budget suffisant pour entretenir les travaux réalisés et poursuivre les activités mises en route, on peut envisager une viabilité proche de la moyenne. Il faut ajouter que les premiers pas sont positifs mais on doit aussi considérer que la croissance de la population et des échanges commerciaux, ainsi que la situation des vendeuses/eurs sur la côte haïtienne vont amener d'autres problèmes (augmentation des échanges commerciaux, ainsi que du commerce illégal, manque de moyens pour le contrôler et assuré la sécurité du transport, surgissement de groupes de pression importantes, manque du personnel, abus sur les vendeuses/eurs, et autres) que les bénéficiaires devront anticiper.

4.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

Selon le plan, les entités seront fortement renforcées pendant le déroulement du projet, ce qui en grande partie peut lui procurer une certaine pérennité, mais celle-ci peut se voir contestée par le fait que, dans le moyen terme, un budget de fonctionnement adéquat fait défaut à la fin du projet. Il existe déjà actuellement des problèmes de maintenance et de budget approprié pour l'ensemble des activités; la finalisation des travaux entraîne une autre dimension des marchés, ce qui place les autorités et les institutions à un autre niveau et par conséquent nécessite un budget plus important. Ceci peut produire un effet négatif si le budget de maintenance et d'entretien ne suit pas. Il faut également considérer la formation continue rendue nécessaire par la rotation du personnel et considérer les autres défis tels que les flux migratoires vers les frontières et l'augmentation des échanges de marchandises et de services.

4.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

Comme le projet vient de commencer, la question de la visibilité reste encore à constater; cependant avant le démarrage, le projet est déjà visible et important pour la population locale des zones frontalières des deux pays. Des panneaux seront installés sur les sites au début des chantiers selon les entreprises en charge.

4.2 Conclusions

Conclusion 1 : Le projet est pertinent et important pour le développement de la région concernée et les bénéficiaires (autorités locales, vendeuses/eurs du marché de Dajabon et dans le futur de

Ouanaminthe, habitants des deux villes, exportateurs-importateurs). Il engage un nombre important d'organismes participants et de thèmes. Il a démarré avec un important retard et présente déjà certains problèmes de coordination, d'autorisations et, dans le futur, probablement de viabilité si un budget conséquent n'est pas attribué pour son entretien.

Conclusion 2. Le projet est perçu comme un projet d'infrastructure mais il va bien au-delà. Il inclut aussi, entre autres: la modernisation des infrastructures douanières dans les zones frontalières des deux pays (Activité 3, DTA page 4), l'actualisation des études sur les *flux d'échanges des marchés* (act. 2.4), la *réglementation des établissements*, ainsi que la conception et la mise en œuvre d'un programme de formation destiné aux *commerçants et aux producteurs agricoles* (act. 2.5). Ceci implique que les ON devront coordonner leurs activités et travailler en étroite relation avec la composante Commerce, douanes et secteur privé, afin d'étudier de près le système actuel d'échanges des deux pays et prévoir leur modernisation. Surtout, l'exception accordée d'entrer librement au marché de Dajabón deux jours par semaine et d'en rapporter ce que l'on peut avec ses mains est un système dépassé. Il répond à un problème social, il ne le résout pas et risque de l'aggraver à terme du fait de l'augmentation de la population et des vendeuses/eurs. Il génère par ailleurs une distorsion au commerce aux dépens du développement et des finances d'Haïti, donne lieu à des abus et à un trafic illégal de marchandises. Les modalités de fonctionnement du marché d'Ouanaminthe ne sont pas encore confirmées, même si on considère qu'elles seront similaires à celles de Dajabón. Il est donc souhaitable de moderniser le système et d'augmenter simultanément l'aide aux vendeuses/eurs pour les rendre plus autonomes.

4.3 *Recommandations*

Recommandation 1: Il est suggéré d'établir un plan de coordination strict qui inclut les noms des responsables et de leurs suppléants pour chaque activité et les résultats attendus, et qui présente un calendrier des réunions mensuelles ou bimensuelles par activité. Les responsables d'activité seraient aussi responsables des autorisations (ou facilitateurs), et du contrôle des travaux ou activités. Ce qui existe en partie, mais il est nécessaire de fortifier et d'harmoniser encore plus la coordination. L'ensemble des informations serait accessible sur le site internet du projet ou du programme BN. Concernant la viabilité post projet, il est nécessaire de considérer une augmentation progressive du budget afin de garantir les futures tâches des autorités, sans AT ni appui du projet. Il est également nécessaire de commencer à préparer de jeunes cadres qui pourront poursuivre les activités du projet avec le même ou un meilleur niveau de formation en cas de rotation ou de changement du personnel.

Recommandation 2a: la présente proposition inclut la composante Commerce si extension (finalisée en Fév. 2016) ou dans le cas contraire à développer avec l'AT. On suggère d'étudier en détail, pour les deux pays, les "pour et contre" de l'échange des marchandises et des services selon le système actuel des "deux jours". Par la suite, en fonction des résultats, on considère qu'une modification du régime commercial peut avoir lieu. Ceci implique à terme d'appliquer les mêmes tarifs douaniers que ceux en vigueur dans le pays tous les jours de la semaine, en autorisant les résidents d'Ouanaminthe en premier lieu, puis par la suite, graduellement, ceux des autres villes frontalières à acheter des produits pour leur consommation personnelle n'importe quel jour de la semaine.

La quantité de produits correspond à celle que peut introduire n'importe quel citoyen dans le pays, ce qui signifie qu'à terme (2-4 ans) c'est la même quantité de produits que quelqu'un qui vient de Miami, du Panama, de Rome ou autres; elle est légèrement augmentée pendant une certaine période

(2-4 ans) pour les résidents de la frontière, puis redevient la même que dans le reste du pays. En même temps, tout résident des frontières, Ouanaminthe dans le cas présent, acquiert une carte électronique auprès des autorités municipales qui certifie sa résidence et enregistre ses achats au poste douanier lors de son passage à la frontière. Les douanes disposent d'un tel équipement pour l'enregistrement qui est similaire à celui utilisé dans les supermarchés. Cela va éviter les désordres, les coups de bâton, les tensions, les frictions et autres les deux jours traditionnels d'autorisation. Ce qui est important pour l'application d'un tel système est d'établir des règles du jeu claires, informer la population et former les autorités douanières et municipales dans la gestion et le contrôle de ce système ; ceci peut débiter comme projet-pilote et être étendu par la suite, une fois ses preuves faites, à d'autres villes frontalières. La proposition doit en premier lieu être discutée par les autorités compétentes de chaque pays (Ministères de l'Economie, des Finances et des Transports administration des Douanes, autorités municipales, secteur privé, autres). La durée est estimée à 2-4 ans, et inclut l'AT.

Recommandation 2b établir un programme d'assistance aux vendeuses/eurs d'Haïti qui vont vendre au marché de Dajabon deux jours par semaine. La moyenne de leurs ventes est estimée à 6-10 € par jour (dans le meilleur des cas) ou à 12-20 €/ semaine. Le programme d'assistance a pour but de les aider à améliorer leur production et leurs récoltes à la campagne afin qu'elles soient plus autonomes. Le don par exemple de 500 poussins (1-2€/u) ou de 300 poussins et 200 poules (3-5€/u) augmenterait l'autonomie familiale, diminuerait les achats (importations) au marché d'œufs et de poulets, et les problèmes qu'elles subissent au passage de la frontière. Pour aider 1000 personnes par exemple, le montant estimé d'un projet se situerait autour de 2 m€ sur 3 ans, 0,5-1 m € en poules, plus 0,8 m € en assistance technique et 0,2 m € en imprévus. Cela aurait pour effet d'engendrer une meilleure autonomie alimentaire de chaque famille, une diminution des achats (importations) et des ventes dans les marchés parallèles, la possibilité de vendre des produits de la campagne (poulets, oeufs, etc.) dans le pays et de réduire de ce fait les importations de ces produits. Une partie de ces importations provient d'Amérique Centrale et de RD. Leur qualité laisse parfois à désirer. Le propos doit être discuté d'abord entre les autorités compétentes de chaque pays (Min. Economie, Finances, Agriculture, Transports, Douanes, autorités municipales, secteur privé, autres). La durée est estimée à 2-4 ans, et inclut l'AT.

5 PDLT

5.1 Réponse aux Questions d'Evaluation

5.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

La composante est alignée sur la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana (END) 2010 – 2030 en RD et sur le décret cadre de décentralisation en HT, et contribue au renforcement des mairies de Dajabon et Ouanaminthe pour une gestion des marchés frontaliers. Il n'existe cependant pas d'espace formel de coordination entre les bailleurs sur le thème très spécifique des marchés frontaliers. Des risques de duplication sont par ailleurs à prévoir si une très bonne coordination n'est pas faite avec le projet « Inclusion économique et sociale des personnes marginalisées, vulnérables et dépendant de l'économie informelle en particulier les femmes des zones d'échanges transfrontalières en Haïti » exécuté par Oxfam Italia et lui aussi financé par l'Union européenne (4 millions €) sur la ligne budgétaire « Invest in People ». Les équipes du PNUD RD et HT et Oxfam sont déjà en contact et ont commencé la coordination.

5.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

Le PNUD, avec une expérience préalable en renforcement de collectivités territoriales, et présent dans les deux pays depuis plus de 40 ans, se présentait a priori comme un choix pertinent pour l'exécution de cette composante. Cependant, le programme n'a pas anticipé le fait que les règles du PNUD n'autorisent pas des actions en Haïti par le PNUD RD (mais seulement par le PNUD HT). Une deuxième équipe a dû être mise en place en Haïti, ce qui a retardé l'avancement des activités en Haïti, et dupliqué les coûts de fonctionnement. On note cependant des bonnes relations entre les équipes de terrains et les institutions renforcées. En conclusion la structure d'intervention de cette composante du programme - signature d'un accord de contribution pour l'exécution du projet - était pertinente mais pas le choix de l'exécutant.

5.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Le rythme de décaissement présente un retard, encore plus notable dans la conduite des activités et dans les résultats planifiés par année, en particulier du côté haïtien (voir en Annexe Tableau de suivi financier) Cela s'explique par des résultats trop ambitieux définis initialement en particulier pour la partie haïtienne et des faiblesses de gestion (institutionnelles et RH en particulier) qui n'avaient pas été identifiées initialement. Les indicateurs sont mal définis comme ils sont difficilement mesurables tout au long du projet.

Les rapports sont produits à un rythme suffisant, mais de faible qualité et lisibilité. Des contrats de très courte durée sont signés avec les partenaires locaux, ce qui ne permet pas une vision et une implication à moyen-long terme de ces acteurs (bien qu'une prolongation de ces contrats sera finalement effectuée). La communication n'est pas fluide entre ON/DUE et PNUD. Le pourcentage de décaissement global présente un certain retard alors que les ressources importantes affectées aux ressources humaines/assistance technique/expertise auraient dû permettre une avancée correcte du projet.

Le suivi du programme est réalisé de manière satisfaisante lors de réunions de suivi entre le PNUD, les ON et la DUE, mais aussi lors des comités techniques en présence de tous les acteurs (voir ce point sur la gestion globale du programme). Des faiblesses de gestion (de ressources humaines notamment) ont engendré et engendreront des effets négatifs sur l'atteinte des résultats du programme. Par ailleurs, la communication (orale, via les réunions de coordination, les e-mails, etc.) n'est pas fluide de plus les relations sont mauvaises entre l'exécutant et la maîtrise d'ouvrage/bailleur, mécontent de cette prestation.

5.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

Les résultats attendus ne sont pas atteints de manière égale en Haïti et en République Dominicaine. Le produit 1 rencontre le plus de difficultés au niveau de l'exécution et présente un retard notable au niveau de Ouanaminthe. Le produit 2 est le plus avancé, mais avec des activités réalisées quasiment qu'en République Dominicaine. Le produit 3 était le plus en retard, mais l'arrivée mi-2014 côté dominicain d'une personne affectée à ce produit permettra d'ajuster cela.

5.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

Le programme prévoit de prendre en compte les questions transversales. Avec les données partiellement reçues (pourcentage de femmes ayant participé aux activités), on peut dire que l'aspect Genre est convenablement pris en compte dans les activités. Il prévoit aussi de contribuer à une diminution des conflits à la frontière. Cependant à ce stade, aucune donnée ne permet de mesurer une avancée.

5.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

En République Dominicaine, les capacités de la Mairie de Dajabon, de l'ADEDTA, et d'autres organisations et individus de la société civile dominicaine (commerçants, membres de coopératives agricoles...) seront renforcées. En Haïti, il est aussi prévu de renforcer la Mairie de Ouanaminthe et les associations de commerçants (ASCOMO et autres). Mais étant donné la durée de projet restant (1 an), il est peu probable qu'un réel renforcement de ces institutions pourra être réalisé.

5.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

En RD, le renforcement de la Mairie de Dajabon est en cours et bien avancée, et cette équipe devrait en partie être en mesure d'assurer la durabilité des actions menées. Il reste cependant dans la suite du projet à mettre en place certains outils de planification tels que budgets, plan d'acquisition des équipements ou plan de formation des équipes. Et des améliorations devront être effectuées pour arriver à une autonomie financière de la gestion du marché. En Haïti, à la fin du projet la Mairie de Ouanaminthe ne sera pas en mesure de garantir les résultats attendus.

5.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

L'accord de contribution signé avec le PNUD mentionne mais ne précise pas ou ne définit pas précisément les actions de visibilité souhaitées par l'UE. Très peu d'actions de visibilité sont constatées à ce stade.

5.2 Conclusions

PDLT CONC 1 : Le choix de la structure d'intervention du programme pour cette composante était pertinente mais pas le choix du PNUD comme exécutant.

PDLT CONC 2 : Un retard important par rapport à la planification et surtout pour le côté marché de Ouanaminthe est constaté.

PDLT CONC 3 : Il manque des outils de planification tels que budgets, plan d'acquisition des équipements, ou plan de formation des équipes, et un plan d'autonomie financière de la gestion du marché.

PDLT CONC 4 : Besoin d'une très bonne coordination avec le projet exécuté par Oxfam Italia.

PDLT CONC 5 : Très peu d'actions de visibilité sont constatées à ce stade.

5.3 Recommandations

REC PDLT 1 découlant de CONC PDLT 1 et 2 :

-**Pour les O.N :** Définir clairement avec le PNUD les objectifs prioritaires à atteindre avant la fin du projet, notamment pour la partie haïtienne : PRIORISER et faire des choix d'activités qui pourront être réalisées, et ce pour les 3 produits (action qui serait en cours dans la définition du POA 3)

-**Pour le PNUD :** Pour les produits 1 et 2 surtout, les ressources humaines PNUD RD devraient appuyer les RH PNUD HT pour essayer de rattraper l'important retard accusé côté haïtien.

-**Pour les O.N :** exiger la présence immédiate et effective sur le terrain d'un coordonnateur technique car la coordination est en train de se faire par les équipes de terrain, ce qui n'est pas optimal pour l'avancement des activités

-**Pour le PNUD :** Signer des contrats avec les partenaires locaux de plus de deux ou cinq mois comme cela a été fait dernièrement, pour permettre une planification des activités sur un plus long terme et une meilleure implication de ces acteurs locaux

-**Pour le PNUD :** Intégrer dans les rapports à venir un tableau de suivi des indicateurs, et une rédaction des réalisations et résultats obtenus en dehors du tableau initial pour une meilleure lisibilité. Ajouter un indicateur de performance concernant l'équilibre financier du marché : évolutions du rapport recettes / charges.

- **Pour le PNUD :** Systématiser le suivi des activités avec la réalisation de fiches de suivi des activités réalisées (nombre de participants, pourcentage hommes-femmes etc.)

REC PDLT 2 découlant de CONC PDLT 3 :

-Le PNUD doit continuer à travailler à la construction de documents de planification et à l'opérationnalisation effective des nombreux documents (de qualité) produits.

REC PDLT 3 découlant de CONC PDLT 4 :

-**Pour le PNUD, ON HT et DUE HT :** Pour éviter une duplication - d'autant plus entre deux projets financés par l'Union européenne - s'assurer d'une très bonne coordination entre l'équipe des PNUD et l'équipe d'Oxfam Italia en HT concernant les études et actions à venir

REC PDLT 4 découlant de CONC PDLT 5 :

-**Pour les DEL UE :** Il faudrait préciser au PNUD ce qui est attendu en termes de visibilité (entente sur des points précis).

6 Environnement

6.1 Réponse aux Questions d'Evaluation

6.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

Pour la RD, les lignes directrices exigent des propositions en cohérence avec la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 - à partir de la p.127 pour le secteur de l'Environnement et le Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-16 dans le cas des entités publiques.

Pour Haïti, il n'y a pas de stratégie nationale de l'Environnement, mais seulement certains documents stratégiques pour certains sous-secteurs, il n'existe pas de stratégie binationale de l'Environnement pour chaque pays et commune mais il existe pour les deux pays une volonté d'avancer en ce sens, en tenant compte des contextes respectifs.

Les lignes directrices permettent de nombreux domaines d'intervention, et les documents de projets sélectionnés couvrent 2 ou plus des secteurs suivants : reforestation, sensibilisation à l'Environnement, agro-écologie, lutte antiérosive, renforcement institutionnel, gestion des résidus solides.

Ces domaines d'intervention sont pertinents mais les actions restent cependant dispersées, limitant ainsi leur impact environnemental, et pour la plupart elles interviennent à minima dans le pays voisin, donc contribuent peu à la coopération binationale, objectif général du PNB.

Compte tenu du fait qu'il existe une bonne coordination entre les Ministères mais pas de stratégie binationale de l'Environnement (et même nationale en Haïti), l'orientation de l'intervention dans ce domaine reste floue. Il y a cependant une volonté et des initiatives des parties prenantes pour construire ce document et une relativement bonne coordination dans le secteur.

Il n'y a a priori pas de superposition des actions avec d'autres bailleurs. Cependant, si la coordination existe (réunion de coordination entre bailleurs et organisées par les Ministères de l'Environnement) et paraît suffisante, les matrices produites ne sont pas assez précises pour détecter les duplications.

6.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

L'intégration initiale (au moment du choix du mode d'intervention et donc avant la définition des lignes directrices) des Ministères de l'Environnement a été très limitée voire inexistante, ce qui a freiné leur implication au niveau de la préparation et le démarrage du programme - particulièrement du côté haïtien - et donc limité aux premières étapes le développement des relations pour une bonne coopération binationale dans le cadre de ce programme. Cependant, le programme a rectifié ces manquements et créé de meilleures conditions pour le développement de cette coopération.

La structure d'intervention - appel à proposition de projets environnementaux à la frontière, sans forte contrainte d'intervenir à un niveau binational, avec des thèmes d'intervention large, et avec une grande zone d'intervention - ne favorise pas la coopération binationale, bien qu'elle favorise l'échange entre les structures non gouvernemental des deux états selon l'équipe d'évaluation mais aussi de nombreux acteurs impliqués dans le programme, dans les deux pays et à tous les niveaux. Même si les organisations sélectionnées disposent de bonnes capacités d'exécution et sont compétentes dans le secteur, la dispersion des actions limitera leur impact.

6.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

n/a

6.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

6.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

Les lignes directrices des appels à propositions sont peu restrictives concernant les domaines d'intervention -bien que pertinents-, ce qui tendra à limiter l'impact des actions environnementales.

6.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

Chacun des projets prévoit des sessions de formations sur les thématiques suivantes : production agricoles durables, conservation des sols, commercialisation des produits agricoles, gestion et comptabilité, production et post-récolte du café, gestion forestière durable, gestion de matériel et gestion des résidus solides, éducation environnementale... Les nombreuses structures et individus bénéficiaires seront donc renforcés sur ces thématiques.

6.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

La réponse à cette question n'est pas encore possible à ce stade. Par ailleurs, peu de projets présentent des activités de renforcement organisationnel.

6.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

Les contrats signés mentionnent précisément les exigences de visibilité de l'Union européenne (Annexe 2, 6. CLÁUSULA 6 –VISIBILIDAD) et des plans de visibilité sont en cours d'élaboration par les bénéficiaires.

6.2 Conclusions

ENV CONC 1 : L'absence de stratégie binationale de l'Environnement empêche la définition d'objectifs précis.

ENV CONC 2 : La structure d'intervention ne favorise pas la coopération binationale, bien qu'elle favorise l'échange des structures non gouvernementales des deux états.

ENV CONC 3 : Les mécanismes de suivi sont suffisants. Les mécanismes de suivi de cette composante sont suffisants. Il y a au contraire un risque de multiplication des structures et réunions de suivi et les 13 organisations exécutrices des projets sont trop sollicités pour participer à diverses réunions (réunions de coordination et réunions de suivi, nationales et binationales), ce qui pourra ralentir la bonne avancée des projets.

ENV CONC 4 : Jusqu'à présent, l'assistance technique a apporté un appui à la gestion quotidienne et administrative pour la sélection des dossiers. Pour la suite du programme, en dehors de sa mission d'appui aux ministères pour le suivi-évaluation des projets, elle devra prendre une autre dimension en appuyant l'avancée d'un dialogue binational sur la question environnementale.

6.3 Recommandations

REC ENV 1 découlant de ENV CONC 1 :

-Pour O.N HT et Del UE HT : Appuyer concrètement l'élaboration d'une stratégie binationale de l'Environnement si une demande explicite est réalisée par les deux pays

REC ENV 2 découlant de ENV CONC 2 :

-Pour MDE et O.N HT surtout mais aussi MARENA et O.N RD : Favoriser les actions dans l'autre pays et éviter que les bénéficiaires agissent à minima dans l'autre pays afin de mettre en œuvre une véritable action binationale

-Pour O.N HT et RD : Dans les cas de Jacarafe/MPP/GVC, favoriser fortement les échanges et les actions communes

REC ENV 3 découlant de ENV CONC 3:

-Pour les 2 O.N : Limiter les réunions et les invitations systématiques de tous les bénéficiaires de cette composante car le plus souvent ce sont des personnes responsables de l'exécution des projets sur le terrain qui se présentent

-Pour les 2 O.N : Ne pas créer le CCSAEB et se concentrer sur l'appui aux Ministères de l'Environnement pour la réalisation du suivi-évaluation et coordination entre les projets

REC ENV 4 découlant de ENV CONC 1 et 4 :

-Pour les 2 O.N : Redéfinir le rôle de l'AT Environnement dans chacun des deux pays et selon les besoins des Ministères, avec en plus du suivi-évaluation des projets, une dimension d'appui à la définition d'une stratégie binationale, avec si besoin l'appui d'AT de court terme (si demande des Ministères autorisées et l'ensemble des parties participantes jugent nécessaire d'aider l'AT pour une telle réalisation).

7 Général

7.1 Réponse aux Questions d'Evaluation

7.1.1 QE 1

Dans quelle mesure les domaines d'intervention choisis correspondent aux priorités des parties prenantes?

Les domaines d'intervention de l'UE sont alignés sur les priorités des deux pays, en l'occurrence les volets commerce, dialogue politique, environnement, développement de la frontière. Toutefois il n'existait pas avant le lancement du PBN d'accord entre les deux pays sur des questions importantes comme le règlement des marchés frontaliers. Certains ministères concernés regrettent aussi de ne pas avoir été suffisamment consultés lors de l'identification du programme binational. Les domaines d'intervention choisis sont bien inscrits dans la stratégie régionale (Caribbean Regional Indicative Programme – CRIP). En RD, la DUE prête une attention particulière à la coordination des interventions des bailleurs. La matrice qu'elle actualise régulièrement relevait qu'en décembre 2014 les Etats-Unis, l'Allemagne, la France et l'Espagne apportaient un soutien entrant en synergie avec le PBN, mais que la part de l'UE dans le montant total de la coopération binationale s'élevait à 68%. Les donateurs (table des donateurs du secteur BN) tiennent une réunion de coordination de leurs activités environ trois fois par an. Une réunion sur le thème de la coopération binationale a même eu lieu, les 1 et 2 décembre 2014, entre UE, y compris Etats membres représentés sur l'île, et le système des Nations Unies.

En Haïti, la coordination est déficiente et la matrice des interventions des autres bailleurs reste à élaborer. La BID a déjà approuvé un projet d'AT en synergie avec le PBN, qui vise à réduire l'asymétrie entre les deux Secrétariats. Toujours en Haïti, le PNB devra continuer à coordonner étroitement ses activités avec OXFAM Italie, qui vient de signer un contrat de 4 millions € concernant la frontière avec le Programme de l'UE "Investing in People".

Les objectifs généraux du PBN sont conformes avec les objectifs de l'UE, du FED, et entrent en synergie avec les lignes budgétaires hors FED et d'autres programmes régionaux (par exemple le Programme régional d'appui à la mise en œuvre de l'APE, et le programme régional d'appui au secteur privé). Les questions BN sont bien prises en compte dans le dialogue politique entre l'UE et les deux pays qui partagent la Hispaniola. Exemple : la visite de l'ex-président de la CE aux

présidents Martelly et Medina. A noter surtout que l'UE participe comme observateur au dialogue de haut niveau entre les deux pays.

7.1.2 QE 2

La structure d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du Programme ?

La structure du PBN rend sa gestion difficile : deux conventions de financement (CF), suivies chacune par les deux DUE, et par les deux ON, dispersion dans chaque pays entre de nombreuses composantes, le PBN s'efforce aussi de prendre en compte les asymétries entre les deux pays, ce qui implique de ne pas y conduire les mêmes activités. Mais surtout, les interventions sont conduites plus souvent en parallèle que de façon binationale. De plus, les contrats de subvention avec le PNUD, qui réduisent le contrôle du programme. Le grand nombre d'institutions gouvernementales et la variété des thèmes, pèsent sur la structure, les modalités des prises de décision, la coordination et l'efficacité du programme dans sa totalité. Les ministères en Haïti n'ont pas toujours les compétences suffisantes requises par le PNB. Le Ministère de l'Environnement (MDE), par exemple, a connu 4 ministres en 2 ans. Il a été créé par décret, mais il n'y a toujours pas de règlement d'application. Il ne dispose pas des personnes et du budget requis. Or le PBN ne prévoyait pas son renforcement. Toutefois l'avenant à la CF 23228 a prévu des moyens pour renforcer les capacités de suivi du MDE

7.1.3 QE 3

La gestion des composantes en cours d'application est-elle optimale ?

Le programme a fait l'objet, aux différents niveaux de sa gestion, de réunions régulières de suivi des activités, tant au niveau de chaque pays qu'au niveau BN. Mais il ne dispose pas d'indicateurs de résultats au niveau des objectifs généraux, et il ne dispose pas non plus d'indicateurs de résultat au niveau de ses composantes. La mission de backstopping de Particip avait recommandé fort à propos l'élaboration d'un vrai système de suivi avant la mission d'évaluation, mais seul l'indicateur des dépenses par composante, et des données sur le nombre des bénéficiaires du projet Commerce sont à ce jour disponibles. Le chef d'AT, après exposé de l'importance et de la description des indicateurs « SMART » a proposé un processus d'élaboration des indicateurs au niveau de chaque composante, puis au niveau du PBN dans son ensemble. Cette proposition est très cohérente et très utile. Toutes les composantes n'ont pas encore répondu concrètement à la proposition de l'AT.

Les décaissements, comme l'indique le suivi financier d'une annexe, varient très largement d'une composante à l'autre et ne sont en fait conformes à la planification que pour le contrat de subvention à CEDA et le contrat d'appui au Secrétariat RD de la CMB. A noter qu'en HT, les ministères n'ont pas toujours les compétences. Le Min de l'Environnement, par exemple, a connu 4 ministres en 2 ans. Il a été créé par décret, mais il n'y a toujours pas de règlement d'application. Il ne dispose pas des personnes et du budget requis. Or le PBN ne prévoyait pas son renforcement.

Les réunions nationales rassemblant les composantes en RD puis en HT auxquelles a assisté la mission d'évaluation sont peu efficaces. Elles ont commencé en retard (jusqu'à 45 mn en Haïti), ont été consacrées en partie à une présentation sur la gestion du cycle de projet, qui devrait être connu des acteurs au départ du projet, et ont été aussi en partie occupées par la lecture de recommandations passées, puis de rapports oraux qui sont un emploi du temps et des ressources peu efficaces. L'essentiel de la coordination serait beaucoup plus efficace si elle disposait de l'outil minimum de partage d'information, autrement dit un portail Internet, avec son Intranet.

L'équipe d'AT au PNB consiste en 6 Experts Principaux (EP), dont 5 EP à plein temps et 1 EP à temps partiel, ainsi qu'un pool d'expertise de courte durée (88 personne/jours). Placée sous la

responsabilité administrative de l'ON HT, l'AT a pour mandat d'assister les deux ON et les Ministères techniques concernés des deux pays dans la gestion du programme. Elle a eu plus de mal, jusqu'à la nomination en septembre 2014 d'un nouveau chef d'AT, à appliquer un autre mandat, la cohérence entre les composantes et leur caractère binational. Sur le sujet essentiel des marchés transfrontaliers par exemple, il ne semble pas que la coordination entre le PDLT et la CMB ait été suffisante pour mener à bien la réflexion requise. Pour améliorer la coordination entre composantes, DIGECOOM propose de créer une base de données avec toutes les activités prévues et la planification de toutes les composantes. La proposition est pertinente, mais elle devrait s'inscrire dans la création d'un site web ad hoc proposée plus loin.

Pour employer les 88 jours d'AT court terme, le chef de l'AT a proposé une étude de faisabilité du marché de Ouanaminthe, mais le PNUD a repris maintenant la proposition, d'où la nouvelle proposition d'une mission de « systématisation » du programme (leçons d'expérience), ce qui relèverait plutôt de l'évaluation finale. L'AT court terme pourrait aussi servir à la définition d'une stratégie nationale de l'Environnement sur la zone frontalière (demande MDE).

La composante communication de la CF « soft » n'a pas commencé. Les désaccords entre les acteurs ont conduit à deux ans de négociation pour obtenir la validation de l'appel d'offre à proposition. Sur 16 fournisseurs invités, l'ON a reçu une seule proposition, qui vient de faire l'objet de négociations et de signature d'un contrat.

7.1.4 QE 4

Dans quelle mesure les résultats planifiés ont été atteints ?

n/a

7.1.5 QE 5

Dans quelle mesure le Programme atteindra les objectifs généraux des Conventions de Financement ?

n/a

7.1.6 QE 6

Les capacités des bénéficiaires seront-elles durablement renforcées après la fin du Programme ?

n/a

7.1.7 QE 7

Les entités renforcées pourront-elles garantir les résultats après la fin du Programme ?

n/a

7.1.8 QE 8

Dans quelle mesure le Programme contribue-t-il à la visibilité de l'Union Européenne ?

Le PNB contribue à la visibilité de l'UE, avec les restrictions mentionnées ci-dessus concernant les deux contrats exécutés par le PNUD. Par ailleurs, lors de réunion nationale de coordination du 4 février en Haïti, rassemblant à l'hôtel Montana environ 40 personnes liées aux activités du PBN, la visibilité de l'UE était limitée à une page de couverture du dossier remis aux participants qui portait le drapeau de l'UE.

7.2 Conclusions

CONC GENERAL 1: Les domaines d'intervention de l'UE sont alignés sur les priorités des deux pays, la stratégie régionale de l'UE, et sont cohérents avec les politiques des Etats membres, comme les objectifs généraux de la coopération de l'UE. Les questions BN sont bien prises en compte dans le dialogue politique.

CONC GENERAL 2: La coordination entre bailleurs est bien assurée par la DUE RD. Elle a commencé à être initiée en Haïti avec une rencontre avec la BID.

CONC GENERAL 3: Deux facteurs fondamentaux rendent la gestion du PNB difficile: sa très forte dépendance vis-à-vis des aléas politiques et sa structure (deux conventions de financement (CF), suivies chacune par deux DUE, et par chaque ON) et dispersion dans chaque pays entre de nombreuses composantes qui font que les interventions sont conduites plus en parallèle que de façon binationale.

CONC GENERAL 4: Le programme ne dispose pas de véritables indicateurs de résultats. L'AT a fait une proposition cohérente pour leur élaboration. Toutes les composantes n'ont pas encore fait de propositions concrètes.

CONC GENERAL 5: Les décaissements ne sont en fait conformes à la planification que pour le contrat de subvention à CEDA et le contrat d'appui au Secrétariat RD de la CMB. Les réunions nationales rassemblant les composantes par pays sont peu efficaces.

CONC GENERAL 6: L'équipe d'AT a eu du mal, jusqu'à la nomination en septembre 2014 d'un nouveau chef d'AT, à appliquer son mandat de coordination entre les composantes et leur caractère binational.

7.3 Recommandations

REC GENERAL 1 découlant de la CONC GENERAL 2

Pour les DUE: pour la conduite du PNB en cours comme pour la formulation du programme régional du 11^{ème} FED, l'UE devrait proposer une réunion de coordination des partenaires d'Haïti et de RD au plus vite.

REC GENERAL 2 découlant de la CONC GENERAL 3

Pour les DUE: le PNB a besoin pour sa conduite d'y consacrer des ressources humaines très importantes, tant au niveau des ON que des DUE. Les actions binationales demandent souvent beaucoup plus de temps que les actions purement nationales.

REC GENERAL 3 découlant de la CONC GENERAL 3

Renforcer la coordination entre les composantes, notamment entre Commerce, Infrastructures, PLDT et Environnement, avec les commençants avec une meilleure circulation d'information (Portail Internet du Programme à créer) et des séminaires conjoints.

REC GENERAL 4 découlant de la CONC GENERAL 6

Pour les ON et les DUE: confier à l'AT, qui doit assurer coordination et communication, la création et l'animation d'un Site Web du PNB, avec intranet inclus, assurant la visibilité et la coordination entre composantes et entre pays.

Pour l'AT: poursuivre le travail entamé avec les composantes dans la définition et adoption d'indicateurs de résultat.

REC GENERAL 5 découlant de la CONC GENERAL 6

Pour la DUE HT : Les 88 jours d'AT court terme pourraient servir à la définition d'une stratégie nationale de l'Environnement sur la zone frontalière.

8 Recommandations pour le 11^{ème} FED

Les TdR de l'évaluation incluent la formulation de « recommandations sur les axes prioritaires et le type d'interventions à prendre en compte pour une éventuelle action future de coopération binationale sous le 11^{ème} FED ». Le présent chapitre répond à cette requête, mais il ne constitue en aucune façon le fruit d'une mission d'identification. Il présente des axes prioritaires limités par une enveloppe financière a priori bien inférieure à celle du 10^{ème} FED. Au cours du 9^{ème} FED, la coopération binationale de l'UE s'est concentrée sur la zone frontalière, en particulier dans le Corridor Nord, finançant des infrastructures de transport et de commerce, dans le but d'améliorer les conditions des échanges commerciaux. Avec le démarrage du Programme de Coopération Binational (PCB), et ses deux conventions de financement signées en 2012 dans le cadre du 10^{ème} FED, la coopération binationale a augmenté à 50 millions de € et s'est diversifiée, consolidant non seulement la dotation d'infrastructures dans le Corridor Nord et les initiatives de développement local de la zone frontalière, mais aussi appuyant le développement des relations institutionnelles entre homologues des deux pays (commerce, secrétariats de la CMB, environnement, développement local).

Le soutien à la coopération binationale, que le 11^{ème} FED entend poursuivre, devrait prolonger le soutien aux deux Secrétariats de la CMB, tout en prenant en compte un contexte politique qui risque d'être dégradé. L'antagonisme traditionnel entre les deux pays, du fait de l'histoire coloniale et du préjugé racial, est renforcé chaque année par un abyme dans les trajectoires économiques, et la pression migratoire que cela implique. Cela constitue à terme une menace de violences étendues, comme on en voit éclater dans beaucoup d'autres régions du monde, qui ne présentaient pas a priori plus de danger que Hispaniola. Dans ce contexte, et en tenant compte d'un montant financier réduit à environ la moitié du PNB en cours, les axes prioritaires seraient, dans l'ordre d'importance, de contribuer aux objectifs suivants:

- Poursuite de l'appui à la CMB, y compris à la négociation et mise en œuvre d'une politique migratoire concertée,
- Coopération de peuple à peuple
- Coopération en matière économique.
- Protection de l'environnement.

Mise en œuvre d'une politique migratoire concertée

Depuis de très nombreuses années, la question migratoire a freiné la coopération indispensable à deux pays qui partagent la même île. Elle est devenue très importante avec l'émigration qui a suivi l'installation de la dictature de F. Duvalier en Haïti en 1957, puis l'instabilité politique qui a suivi la chute de cette dictature en 1986, l'embargo de 1993, le tremblement de terre en 2010, puis la décision du Tribunal Constitutionnel de RD modifiant rétrospectivement les conditions d'adoption de la nationalité dominicaine. Malgré les efforts déployés depuis par le gouvernement dominicain, la question migratoire, dans un contexte de campagne électorale en 2015 et 2016, va peser de plus en plus contre la coopération entre les deux pays et peut même devenir très dangereuse pour la paix civile.

Dans ces conditions, le prochain FED devrait apporter un appui déterminé à la mise en œuvre d'une politique sinon commune, du moins concertée au plus haut niveau politique, et à son élaboration et adoption si ce n'est déjà fait. Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la tâche et son importance pour

toute la communauté internationale, l'UE devrait poursuivre ses efforts en direction des autres bailleurs jusqu'à tenter de participer à une initiative de cofinancement d'un programme de grande ampleur, tant par son montant comme par la gamme de ses acteurs. Le soutien renouvelé à la CMB, sous la forme de devis-programmes, resterait le canal adéquat pour cet objectif. Et donc les deux secrétariats devraient continuer à recevoir un appui, dans la mise en œuvre de la politique migratoire concertée comme dans la mise en œuvre des protocoles déjà signés dans les autres domaines de coopération.

Certes, la stratégie régionale de l'UE n'intègre pas directement cette préoccupation. Et un soutien n'est possible que si les deux gouvernements souhaitent cet appui dans un domaine aussi sensible. La proposition vaut la peine d'être faite, sans préjuger du résultat.

Coopération de peuple à peuple

Alors que la coopération entre les deux nations ne relève pas seulement des gouvernements, mais aussi des peuples, la seule initiative importante concernant la société civile dans le PBN est la création d'un Observatoire binational. La coopération entre les deux pays risque de souffrir de la démagogie qui accompagnera les campagnes électorales de 2015 en Haïti et de 2016 en RD, soit un contexte moins favorable à la coopération entre les deux gouvernements. Mais il faut voir au-delà, avec un objectif stratégique à long terme. Et en attendant, les interactions des sociétés civiles autrement dit à l'initiative de la société civile peuvent aider à limiter les conflits et faciliter au contraire la coopération. La première mesure consisterait à donner dans les deux pays une participation à la société civile dans la CMB.

Plus important encore : les organisations et actions de la société civiles susceptibles d'être directement soutenues sont très nombreuses. Elles pourraient l'être par appel à propositions. On peut citer par exemple :

- programmes de radio ou TV traitant de thèmes binationaux et/ou donnant un espace à la culture des deux pays. A noter que Oxfam Italie est déjà actif dans le domaine radio et a même un projet d'un pôle radio binational.
- réseaux de coopération de la société civile, comme par exemple les réseaux pour la défense des droits humains
- organisations communautaires coopérant au-delà de la frontière
- organisations travaillant à la prévention des conflits à la frontière
- organisations communautaires en Haïti visant à contrecarrer l'émigration.
- échanges et compétitions sportifs, dans les arts graphiques, le théâtre, le cinéma, la danse, la musique et autres formes d'expression artistique, y compris le carnaval.
- formations universitaires sur le droit frontalier
- 3^{ème} cycle sur les questions migratoires
- formation professionnelle prix du meilleur projet de coopération de peuple à peuple
- échanges universitaires, comme le fait, bien que sans copier, ERASMUS dans l'UE.
- échanges entre élèves de l'enseignement secondaire
- projets d'information écrite binationaux
- formations en langues (espagnol, français, créole)
- rédaction d'une histoire de l'île, par des historiens dominicains et haïtiens, au moins sur les moments clés des relations entre les deux pays, présentation dans les medias, adoption de livres scolaires sur la base de cette histoire commune.

Coopération en matière économique et commerciale

Cette coopération devrait avoir pour objectif le développement économique et social de l'île mais aussi un premier rééquilibrage des relations commerciales. Le rapport sur le plan de la production économique est de 1 à 9. Laisser se développer un tel déséquilibre aurait des conséquences néfastes pour la stabilité de la région. La proposition consiste à continuer l'appui à la composante commerce, mais en présentant un projet moins ambitieux, focalisé prioritairement sur les aspects légaux, la formation, l'investissement, le secteur privé et l'échange des marchandises et des services sur une période de 4 à 8 ans.

1. Vision de long terme

Elaborer une vision de long terme (VLT) du développement de chaque pays et de ses relations économiques, commerciales et culturelles dans le contexte BN, régional et international. Cas Singapour (1985-95), Malaisie (1995-00), Corée, Costa Rica, Jamaïque, et autres. L'expérience montre que la VLT a servi de référence d'une manière ou d'une autre et a conditionné l'opinion publique; elle a servi d'exemple, même si elle n'a pas été appliquée complètement par les différents partis politiques au pouvoir.

2. Contexte légal

Appui à l'harmonisation et à l'adoption: des mesures SPS, des procédures douanières, du code des investissements, d'un accord de protection des investissements, des normes techniques, de la propriété intellectuelle, des règles d'origine, du commerce de services, et des procédures des achats publics. On estime que la durée des activités est de 3 à 8 ans. Les douanes conjointes par exemple impliquent une série de procédures à mettre en place mais l'impact politique et commercial est très important (voir un possible projet dans la composante infrastructure). Dans le cas des achats publics par exemple, établir un système qui facilite les achats (meubles, nourriture, plats préparés, uniformes, cahiers, etc.) par l'Etat (Ministères, municipalités, universités, instituts, écoles, police, armée et autres organismes publics) aux PME pour un montant inférieur à 100.000, 300.000, 1 million, etc., de gourdes ou pesos (par exemple). Voir cas Chili, Costa Rica, pays de l'OCDE, et autres. Ceci facilite le développement des PME ainsi que l'introduction graduelle des normes ou standards internationaux

3. Initiatives Public-Privé ou Privé-Privé

Faciliter le développement d'un fonds d'investissement et d'attraction des investissements dans les énergies alternatives, l'infrastructure, les télécommunications en portant une attention particulière à l'installation puis à la production de panneaux solaires dans les hôtels, institutions publiques, écoles, universités et entreprises. Présenter des projets-type pour des investissements, les montants existent mais les projets bien agencés font défaut.

Continuer ou initier un processus de certification (ISO 9001, 14000, autres) de tous les institutions publiques (Ministères, entreprises d'Etat, universités, instituts d'investigation, municipalités etc.), élargir le procès aux SME. Ceci par l'expérience d'autres pays crée une masse critique qui amène à améliorer la gouvernance, l'administration et gestion des institutions.

4. Développement des entreprises conjointes et des investissements

Développer des entreprises dans les secteurs de la mangue, du cacao, des huiles essentielles, du tourisme, ainsi que dans ceux de l'industrie *musicale et de la mode*. Dans les deux derniers secteurs, l'île est compétitive et jouit d'une bonne image, mais les réseaux de distribution sont insuffisants ainsi que ses moyens de promotion.

5. Développement local, zones d'immigration ou frontalières

Se focaliser sur les projets agricoles, agro-industriels, d'éducation technique, les industries culturelles, l'énergie alternative, les infrastructures en zones prioritaires définies par le bénéficiaire. Considérer entre autres, en particulier les zones d'extrême pauvreté et de frontière afin d'améliorer la situation de la population et de réduire le flux migratoire (voir un possible projet dans la composante infrastructure).

6. Nouveaux secteurs: nouvelles technologies, parcs technologiques, autres

Promouvoir les investissements dans les zones frontalières et dans d'autres régions sensibles, la création d'entreprises de jeunes entrepreneurs (18-25 ans) dans les services informatiques, le traitement des données, la création de pages web, les jeux, etc. Considérer les conditions économiques et légales pour la création de parcs technologiques.

7. Bourses et stages

Création d'un système de bourses et de stages (100-200 personnes) en entreprise ou dans des institutions publiques pour des étudiants H-RD.

8. Il conviendrait enfin de solliciter une AT de l'UE à travers son instrument de gestion intégrale des frontières.

Les recommandations considèrent une **approche 60/40 %**, 60% du montant du PBN étant consacrés aux institutions et organisations publiques et privées d'Haïti qui en ont le plus besoin. On suggère également que chaque organisation publique ou privée du pays participant au programme de coopération contribue à hauteur de 5 à 20 % au budget total du programme d'assistance. La tendance doit être *d'augmenter progressivement la contribution locale* afin de garantir l'appropriation, la durabilité et l'indépendance du bénéficiaire.

Cas de Projet. (Exemple)

Douanes Conjointes.

Propos: Etablir un *poste pilote douanier conjoint* (PPDC) pendant 8 à 18 mois.

Modalité : Les douanes des deux pays discutent les avantages et les inconvénients de PPDC et font la demande d'assistance technique. Une contribution de leur part est souhaitable.

Résultat: Disposer des éléments qui permettent de continuer l'expérience dans d'autres postes de la frontière ou de l'arrêter l'expérience.

Budget estimé: 700.000-1.2 m €

Ce poste pourrait être localisé à Dabajón-Ouanaminthe dans une première période, et si l'expérience s'avère positive, d'autres postes frontaliers pourraient la reproduire.

Le contrôle conjoint implique que tout véhicule provenant, par exemple, de RD soit contrôlé conjointement par les représentants des douanes des deux pays, le représentant d'Haïti menant les opérations dans ce cas-là. Dans le cas contraire, si le véhicule ou la personne vient d'Haïti, le contrôle est conjoint et le représentant des douanes de la RD mène les opérations. Avec le temps, les liens entre les représentants douaniers des deux pays se renforcent, les procédures de contrôle deviennent communes et moins onéreuses, ce qui réduit le coût du transport et des marchandises.

Ceci implique une formation intensive et conjointe des équipes douanières, ainsi que d'autres équipes capables de prendre le relais. Il faudra également poursuivre la formation sur l'application de la convention de Kyoto et de Johannesburg et sur le transit international des marchandises, et

harmoniser les procédures douanières, le manuel de contrôle, la nomenclature des marchandises et créer une règle qui permette une telle coopération conjointe.

L'impact politique de ce type d'action tout comme la réduction des frais des transactions commerciales, est très important. Le tout mérite une réflexion du plus haut niveau. Dans une 2ème phase, le transporteur, l'exportateur ou l'importateur envoie un formulaire type des douanes par email ou l'enregistre directement sur le site internet des douanes, où il décrit le type de marchandises transporté, son coût total, l'origine du produit et indique le nom du vendeur et de l'acheteur, ainsi que le jour d'arrivée au poste de contrôle. Tout importateur ou exportateur qui suit cette procédure aura la priorité lors du passage de la frontière au poste douanier. Si l'expérience est positive, elle peut être répétée dans d'autres postes frontières.

Protection de l'environnement

Compte tenu de l'impact des dégradations environnementales sur le cadre de vie et les économies des familles dans la zone frontalière, et les conséquences sur les relations binationales et notamment en termes de migration, le prochain PNB devra inclure un volet Environnement, en continuant à prendre en compte les priorités des deux pays. Il s'agit par ailleurs d'un secteur de coopération technique où les intérêts des deux pays sont convergents, propice à une coopération bilatérale réussie.

La pré-condition à la mise en œuvre d'un nouveau projet environnemental frontalier/transnational, devrait être l'existence d'une stratégie environnementale binationale, au moins pour la frontière qui doit être réalisée dans le cadre du programme en cours.

Des idées peuvent cependant être dès à présent émises en guise de proposition d'action dans le cadre du futur programme.

Compte tenu des ressources qui seront limitées, et pour un réel impact environnemental, la composante Environnement du prochain programme binational devra concerner une zone géographique bien précise, et pourra être un projet de gestion et aménagement d'un très petit bassin versant (une centaine de km²). Le bassin versant sera défini à partir des expériences antécédentes et en cours, où des relations et un investissement privilégiés des collectivités locales auront été observés de part et d'autre de la frontière. Ce sera un projet binational, mais un niveau très local.

Il pourra contenir les axes suivants, avec un nombre limité d'activités :

1. Gestion et concertation binationale du bassin versant (mise en place d'un plan de gestion du bassin versant)
2. Réhabilitation environnementale (reforestation, aménagement antiérosifs des versants...)
3. Appui aux économies familiales rurales (appui à la production/transformation/commercialisation agricole)
4. Sensibilisation et éducation à l'environnement (élaboration de supports communs au niveau binational et réalisation de séances communes dans les deux langues et avec des groupes haïtiens et dominicains)

Le mode d'intervention du programme devra permettre d'impliquer tous les acteurs suivants : autorités locales, organisations locales et ONG, institutions étatiques (Ministères de l'Environnement et Commissions mixtes bilatérales).

En prenant en compte les leçons apprises suite au PET exécuté sous le 7^{ème} et 8^{ème} FED, deux unités de gestion pourront être mise en place, qui pourront agir de façon indépendante mais coordonnée

pour les axes 2 et 3 en s'adaptant à chaque contexte spécifique. Cependant pour les axes 1 et 4, la coordination et l'exécution des actions qui seront réellement binationales devront être menées par une structure binationale de gestion coordonnant ces unités de gestion nationales, avec un appui éventuel d'une expertise internationale (en charge du suivi-évaluation du projet, et de la coordination des deux unités de gestion pour que les axes 1 et 4 soient réalisés à un niveau binational). Le comité de pilotage de ce projet devra indéniablement impliquer fortement les deux bureaux des ordonnateurs nationaux, les Ministères de l'Environnement, et la CMB.

Ce projet aura pour objectif d'être une base de discussion et de dialogue entre les deux états, à partir d'une action concrète et localisée, environnementale binationale. Un programme parallèle de renforcement des institutions étatiques du secteur de l'Environnement pourra favoriser la réussite d'un tel projet.