



Conseil économique et social

Distr. générale
8 octobre 2014
Français
Original : anglais

Session de 2014

Point 10 d) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions de coordination, questions relatives
au programme et autres questions : programme
à long terme d'aide à Haïti**

Rapport du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti**

Résumé

Le présent rapport met en lumière les principales conclusions que le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti du Conseil économique et social a tirées de ses déplacements à Washington et en Haïti et des réunions qu'il a tenues à New York. Le Groupe consultatif se félicite des réels progrès économiques et sociaux faits en Haïti, qui vont bien au-delà du simple relèvement consécutif au séisme. Il s'inquiète de la pérennité des initiatives de développement, vu le contexte politique actuel, et souligne que, pour conserver les acquis en matière de développement, il faut, compte tenu de la grande vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques, faire en sorte que les donateurs restent mobilisés. L'aide de l'Organisation des Nations Unies doit être modulée pour mieux répondre à ces contraintes, dans le cadre de la transition vers une éventuelle consolidation des activités de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Le Groupe estime également qu'il faudrait que l'Organisation applique le principe « Unis dans l'action » dans le cadre des activités qu'elle mène sur le terrain. Par ailleurs, il invite les autorités haïtiennes à accélérer les réformes en matière de gouvernance et les donateurs à améliorer et simplifier leurs modalités d'appui, de façon à renforcer l'efficacité de l'assistance et à créer une nouvelle dynamique de l'aide au développement dans le pays.

* E/2014/1/Rev.1, annexe II.

** Rapport présenté tardivement pour tenir compte des derniers événements survenus en Haïti.



I. Introduction

1. Le présent rapport est le dixième que présente le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti depuis sa réactivation en 2004. À l'époque, le Conseil économique et social avait, à la demande du Gouvernement haïtien, décidé, par sa résolution 2004/52, de réactiver le Groupe créé en 1999 afin de coordonner l'élaboration d'un programme à long terme d'aide à Haïti.

Mandat et composition du Groupe consultatif

2. Conformément aux décisions 2004/322, 2009/211, 2009/267, 2011/207, 2011/211, 2013/209, 2014/207, 2014/210 et 2014/221 du Conseil, le Groupe est composé des Représentants permanents de l'Argentine, des Bahamas, du Bénin, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Colombie, d'El Salvador, de l'Espagne, de la France, d'Haïti, du Mexique, du Pérou, de la Trinité-et-Tobago et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies et du représentant des États-Unis d'Amérique auprès du Conseil économique et social. Depuis sa première réunion, le 23 novembre 2004, le Groupe est présidé par le Représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation. Ainsi que le prévoit la décision 2004/322, le Président du Conseil économique et social et le Représentant spécial du Secrétaire général en Haïti sont invités à participer aux travaux du Groupe.

3. Par sa résolution 2013/15, le Conseil a décidé de proroger le mandat du Groupe jusqu'à sa session de fond de juillet 2014, afin de suivre la situation de près et de formuler des conseils concernant la stratégie de développement à long terme d'Haïti en vue de promouvoir le relèvement, la reconstruction et la stabilité sur les plans social et économique, en accordant une attention particulière à la nécessité d'assurer un appui international cohérent et durable à Haïti, compte tenu des priorités de développement national à long terme, en s'appuyant sur le Plan stratégique de développement d'Haïti et en veillant à éviter les chevauchements et les doubles emplois avec les mécanismes existants. Il a demandé au Groupe de lui présenter un rapport sur ses travaux à sa session de fond de 2014.

Aperçu des activités du Groupe

4. Le présent rapport s'appuie en grande partie sur les conclusions que le Groupe a tirées à l'issue de ses visites. Le 28 avril 2014, à Washington, ses membres ont rencontré des hauts responsables de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de la Banque interaméricaine de développement et de l'Organisation des États américains (OEA). Ils ont également participé à un déjeuner de travail avec des représentants de l'American Jewish World Service, organisation non gouvernementale présente en Haïti. Du 12 au 15 mai 2014, à l'occasion de leur visite annuelle en Haïti, ils se sont entretenus avec le Président Michel Martelli, le Premier Ministre Laurent Lamothe, le Ministre des affaires étrangères Duly Brutus, le Président du Sénat Dieuseul Simon Desras ainsi que d'autres membres du Gouvernement, des représentants de la société civile et un large éventail d'acteurs du développement. Ils ont également visité les sites de plusieurs projets dirigés par des organismes des Nations Unies, en particulier le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, ainsi qu'un camp de personnes déplacées géré par l'Organisation internationale pour les migrations dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince.

5. Avant et après ces visites, le Groupe a organisé, en collaboration avec le Groupe des Amis d'Haïti à New York, des séances de préparation puis d'information, y compris une réunion avec Albert Ramdin, Secrétaire général adjoint de l'Organisation des États américains, et une séance de travail avec Robert Jean, Directeur général du Ministère haïtien de la planification et de la coopération externe et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire en Haïti.

6. Les membres du Groupe tiennent à exprimer leur profonde gratitude aux autorités haïtiennes, aux représentants de la société civile et aux partenaires de développement qui, aussi bien en Haïti qu'à Washington, ont pris le temps de leur expliquer ce qu'ils faisaient et comment ils analysaient la situation. Ils sont particulièrement reconnaissants aux plus hautes autorités haïtiennes pour l'échange de vues ouvert et constructif qu'ils ont eu avec elles et remercient également le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU pour son appui indéfectible, la Représentante spéciale du Secrétaire général et Chef de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), les deux représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général et le Coordonnateur résident et Coordonnateur par intérim de l'action humanitaire, ainsi que toute l'équipe de pays des Nations Unies, pour l'aide précieuse qu'ils leur ont apportée pendant leurs visites. Le Groupe sait gré aux institutions financières internationales et à l'Organisation des États américains d'avoir collaboré avec lui et de lui avoir fait part de leurs vues et analyses. Son programme de visite à Washington et en Haïti est annexé au présent rapport.

II. Donner un nouvel élan au développement sur le terrain

7. Avec un taux de croissance de 4,3 % en 2013, Haïti est entré dans une nouvelle phase de développement. Les bons résultats de l'économie et les travaux d'aménagement réalisés à Port-au-Prince sont particulièrement encourageants. Les mesures que le Gouvernement a prises pour encourager le secteur privé et stimuler les investissements ont, à l'évidence, porté fruit et débouché en particulier sur l'amélioration de l'infrastructure routière, la construction de logements privés et l'ouverture de nouveaux hôtels et entreprises. Elles avaient, comme l'a noté le Groupe avec satisfaction, bénéficié de l'appui des organismes du système des Nations Unies, en particulier du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Les travaux d'équipement entrepris dans les provinces (notamment la construction de routes, aéroports et installations portuaires) sont également porteurs d'espoir. Le Groupe avait déjà constaté des signes nets de reprise en 2013 (voir E/2013/90, en particulier les paragraphes 8 et 9), mais il a pu constater, à l'occasion de sa dernière visite, que le pays était maintenant en pleine phase de construction et de développement et avait laissé loin derrière lui celle de la reconstruction consécutive au séisme.

8. L'inflation a baissé de 6,5 % à 4,5 % (en une année), parallèlement à une légère dépréciation de la gourde. Dans ce contexte, le Fonds monétaire international a jugé encourageants les résultats macroéconomiques de l'exercice 2013 et globalement satisfaisants les résultats du programme financé au titre de la facilité élargie de crédit du Fonds. Dans un contexte international marqué par la lenteur de

la reprise et les problèmes économiques persistants dans de nombreuses régions du monde, ces résultats globalement positifs d'Haïti méritent d'être soulignés.

9. L'objectif général du Plan stratégique de développement élaboré par le Gouvernement pour la période 2010-2030 est de faire d'Haïti un pays émergent d'ici à 15 ans, ce qui suppose d'énormes investissements et une nette augmentation du revenu moyen de la population, objectif ambitieux que, vu les progrès récents, le pays semble bien parti pour atteindre s'il continue sur la voie actuelle et ne connaît pas de nouveaux troubles politiques.

10. Des avancées sociales ont également été faites. La pauvreté aurait diminué de 4 % à 5 % dans les zones urbaines, mais les inégalités restent très présentes. Le rapport *Haïti : un nouveau regard* publié par le Gouvernement haïtien et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2013 indique que d'importants progrès ont été faits dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement si l'on en croit la plupart des indicateurs. Depuis 2000, l'extrême pauvreté a chuté de 31 % à 24 %, et certains objectifs, comme celui de réduire de moitié le nombre d'enfants présentant une insuffisance pondérale, ont été atteints avant l'échéance prévue. L'Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI) a publié de nouvelles données sur la base d'une enquête sur les ménages, réalisée avec l'appui de la Banque mondiale, qui font apparaître une amélioration des revenus et de l'accès aux services.

11. Le Gouvernement accorde davantage attention à l'extrême pauvreté et met en œuvre plusieurs programmes de versement d'allocations en espèces aux plus pauvres par l'intermédiaire desquels, par exemple, des aides sont accordées directement aux écoliers et aux mères pauvres d'enfants scolarisés. Des progrès ont également été faits dans la réalisation du deuxième objectif du Millénaire qui porte sur l'éducation : le taux de scolarisation est passé à 88 %. Les programmes d'aide alimentaire, notamment l'ouverture de restaurants communautaires, sont des initiatives louables, en particulier dans les zones rurales où l'extrême pauvreté demeure généralisée et où la production alimentaire locale devrait être davantage soutenue.

12. De la même façon, la mortalité infantile a diminué de 44 % depuis 1990, plus rapidement que dans le reste du monde, et 90 % des femmes enceintes ont consulté au moins une fois pendant leur grossesse, ce qui a considérablement réduit la mortalité maternelle, estimée à 157 pour 100 000 naissances vivantes d'après les premières statistiques sur la question publiées par le Ministère de la santé publique et de la population en 2013. On se souviendra que, selon les conclusions de l'*Enquête mortalité, morbidité et utilisation des services (EMMUS V)*, de 2012, la fécondité est tombée de 6,3 enfants par femme en 1987 à 4 en 2006 et 3,5 en 2012, tendance encourageante qui, si elle se confirme dans les zones rurales, aura des retombées majeures sur le développement à long terme du pays. Lors de sa visite, le Groupe a pu constater que le FNUAP et la MINUSTAH fournissaient un appui actif à une école d'infirmières et de sages-femmes, ainsi qu'aux maternités dans la zone métropolitaine et il a été impressionné par la participation des professionnels de la santé haïtiens à la mise en place d'installations qui ont une influence positive sur la vie des femmes.

13. Sur le plan politique, le dialogue inter-haïtien a permis plusieurs avancées en début d'année. L'accord d'El Rancho, négocié grâce à la Conférence des Évêques d'Haïti, prévoyait l'organisation d'une seule élection d'ici au 26 octobre 2014, pour

le renouvellement des deux tiers du Sénat de l'ensemble de la Chambre des députés, des municipalités et des collectivités territoriales. Il prévoyait en outre que le Collège transitoire du Conseil électoral permanent soit renommé Conseil électoral provisoire, chacun des trois pouvoirs de l'État pouvant procéder au retrait d'un de ses membres et pourvoir à son remplacement. À la suite de cet accord, le Conseil des ministres a été remanié et la Chambre des députés a adopté une loi électorale, qui doit encore être approuvée par le Sénat. Même s'il n'a pas apaisé les tensions politiques, en particulier entre le pouvoir exécutif et un groupe de six sénateurs, l'accord a le mérite d'avoir instauré un dialogue entre les partis politiques, avec l'appui des acteurs de la société civile, ce qui devrait aider la société à parvenir à des solutions collectives.

14. Toutefois, ce processus doit être mené à terme grâce à l'organisation d'élections trop longtemps différées, afin d'éviter que les collectivités locales et l'Assemblée nationale ne soient privées de toute légitimité et que le Gouvernement ne se trouve contraint de fixer la date des élections et d'exercer ses autres fonctions par décret, ce qui risquerait d'entamer la confiance des donateurs et d'avoir des répercussions sur l'aide au développement apportée à Haïti, sachant que la lassitude des donateurs est toujours à redouter, même chez les partenaires de longue date. Il faut donc en priorité garantir le bon fonctionnement des institutions politiques fondamentales, dans la mesure où le soutien de la communauté internationale demeure d'une importance cruciale pour la pleine réalisation des objectifs de développement d'Haïti.

III. Faire en sorte que les donateurs demeurent mobilisés

15. Le développement prend du temps, surtout en Haïti, pays particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. L'instabilité politique qui règne depuis plus de 30 ans peut toujours compromettre l'aide au développement. À cet égard, les décisions des acteurs politiques haïtiens sont des facteurs clefs. Toutefois, il existe d'autres risques sur lesquels les Haïtiens ont peu de prise. Les catastrophes naturelles, en particulier les inondations provoquées par des ouragans et les tremblements de terre, constituent des obstacles récurrents au développement et ont dégradé le cadre de vie.

16. En outre, Haïti est un petit pays à l'économie ouverte sur le monde, et est donc sensible à la conjoncture régionale et mondiale. L'augmentation des prix des produits de base peut créer des chocs ayant des conséquences directes sur les secteurs de l'énergie et du transport, par exemple, ce qui pousse le Gouvernement à en atténuer l'impact à coup de subventions. De même, l'instabilité des prix de denrées telles que le blé ou le riz a des répercussions directes sur la balance des paiements du pays.

17. Le secteur de l'énergie est largement considéré comme l'un des maillons les plus faibles de l'économie haïtienne compte tenu de l'insuffisance des infrastructures et de leur mauvaise gestion. La remise en état du barrage de Péligre est prometteuse. Toutefois, la transformation des services d'utilité publique prendra nécessairement du temps et il est probable que le Gouvernement devra absorber un déficit pendant assez longtemps avant que la restructuration du système devienne effective.

18. Le renforcement des capacités d'Haïti est un processus de longue haleine qui nécessitera la participation constante de tous les intervenants pour produire des progrès viables. Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (Programme d'action d'Istanbul) appelle la communauté internationale à se mobiliser pour soutenir sans relâche et sous leur direction le renforcement des capacités de production des pays les moins avancés, dont Haïti fait partie. Dans le cas d'Haïti, une attention particulière doit être accordée aux secteurs de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et du tourisme.

19. Le relèvement du secteur de l'éducation nécessitera lui aussi beaucoup de temps. Comme on l'a vu plus haut, des résultats concrets ont été obtenus en ce qui concerne la construction d'écoles et l'accès à l'éducation, notamment grâce à un programme spécial de transfert monétaire assorti de conditions financé par un nouvel impôt. Cependant, tous les acteurs reconnaissent que la qualité de l'éducation demeure insuffisante et le restera jusqu'à ce que les structures propres à former les futurs enseignants et à faire respecter les normes d'éducation soient en place et à la hauteur des besoins du pays.

20. Les progrès accomplis sur le plan de l'environnement sont également très inégaux. Malgré une augmentation sensible des plantations forestières, la déforestation ne s'est pas encore inversée (les forêts naturelles ne représentent que 2 % de la superficie du territoire) puisque plus de 90 % des ménages haïtiens continuent de cuisiner au charbon de bois. Le Groupe a noté que la consommation de propane avait augmenté, grâce notamment à des incitations fiscales et à des subventions, et que ce gaz était utilisé dans des maisons reconstruites dans la zone métropolitaine avec l'appui de l'UNOPS, qu'il avait visitées. Le système des Nations Unies joue un rôle de catalyseur à cet égard et devrait poursuivre dans cette voie, notamment à l'aide de son portefeuille de projets et en transposant à plus grande échelle les innovations qui s'avèrent fructueuses. Il reste encore beaucoup à faire pour assurer la protection effective de l'environnement, en privilégiant la protection de la biodiversité et l'assainissement.

21. La réforme de l'État pilotée par le Bureau de la gestion et des ressources humaines, sous l'égide du Cabinet du Premier Ministre, se veut un exercice à long terme pouvant prendre jusqu'à 10 ans. Entre-temps, il est crucial que les organismes des Nations Unies et d'autres partenaires du développement organisent des activités de mentorat pour développer progressivement les capacités dans la fonction publique, aussi bien dans l'administration centrale que dans les provinces et les municipalités, où elles sont particulièrement faibles. Par conséquent, la réalisation des objectifs de développement ambitieux fixés à juste titre par le Gouvernement passe impérativement par la participation technique et financière de partenaires, notamment pour ce qui est du renforcement de l'École nationale d'administration publique et de la fourniture de matériel et d'installations.

22. Si le taux de croissance et les nouvelles statistiques de la pauvreté sont encourageants, nombre des économistes et partenaires de développement que le Groupe a rencontrés, y compris dans les institutions financières internationales, pensent qu'il faudra du temps avant que la croissance agisse véritablement sur le niveau de vie de la population. C'est d'autant plus problématique que l'inégalité de revenus a augmenté en Haïti : le coefficient de Gini était de 0,66 en 2012, contre 0,61 en 2001. Officiellement, le taux de chômage est de 27 %, mais on estime que deux tiers des actifs sont au chômage ou sous-employés. Selon le *Rapport sur les*

objectifs du Millénaire pour le développement pour 2013, l'emploi ne suffit pas bien souvent à satisfaire les besoins les plus élémentaires, étant donné que 44,9 % des personnes qui travaillent vivent avec moins de 1,25 dollar par jour. La montée de l'inégalité est un facteur déstabilisant qui ne doit pas être sous-estimé. Il convient donc de continuer d'investir dans d'autres moyens de réduire la pauvreté en attendant que les fruits de la croissance soient plus largement partagés.

23. D'après des chiffres récents, près de 90 000 déplacés continuent de vivre dans des camps, ce qui est nettement inférieur au chiffre de 1,3 million relevé au lendemain du tremblement de terre. Leurs conditions de vie sont extrêmement mauvaises, en particulier sur le plan sanitaire. En dépit des activités de formation et de sensibilisation organisées par l'OIM et d'autres organisations, le Groupe n'a pas trouvé que la présence nationale et internationale dans ces camps était à la hauteur des besoins de la population et de la menace que constituent pour ces personnes vulnérables les maladies, notamment celles qui sont apparues récemment dans le pays, comme le choléra et le chikungunya. Le Groupe demande donc le maintien de l'aide humanitaire. Il souligne en outre que l'OIM et le système des Nations Unies ont un rôle crucial à jouer à cet égard étant donné qu'un grand nombre d'ONG internationales qui avaient fourni une aide d'urgence juste après le séisme et au début de l'épidémie de choléra ont cessé d'intervenir dans le pays.

24. Tout en comprenant l'inquiétude des autorités haïtiennes, qui craignent que le maintien des services n'encourage les déplacés à s'installer durablement dans les camps, le Groupe souligne qu'il importe d'apporter une aide bien ciblée aux populations qui vivent dans des conditions aussi précaires, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau et l'assainissement. Ce type de soutien peut prendre la forme d'allocations de la relocalisation des déplacés avec démontage des tentes, comme le Groupe l'a constaté au camp Dahomey, où l'opération a été soutenue par l'OIM. Les acteurs nationaux devraient rechercher activement des solutions viables, en demandant l'appui de la communauté internationale au besoin.

25. Haïti est actuellement porté par un élan qui doit être convenablement soutenu. L'éventualité d'une forte baisse de l'aide internationale préoccupe de nombreux acteurs travaillant sur le terrain. Elle est également inquiétante pour la viabilité de l'action des organismes des Nations Unies en Haïti, qui sont en phase de transition.

IV. Adapter l'appui des Nations Unies en phase de transition

26. L'équipe de pays des Nations Unies se compose de 19 organismes, fonds et programmes. La taille et le champ de leurs activités ont évolué sensiblement au cours des dernières années : à savoir une augmentation sensible après le tremblement de terre de janvier 2010 puis une diminution constante depuis 2012 pour cause de financement réduit, avec en particulier la non-reconstitution des ressources du Fonds pour la reconstruction d'Haïti créé après le tremblement de terre. Du fait de ces fluctuations, les organismes des Nations Unies ont du mal à s'adapter à l'évolution des besoins du pays et ne sont pas à même de prendre en charge des fonctions de la MINUSTAH, une fois ses activités regroupées. Le Groupe souligne que l'équipe de pays des Nations Unies joue un rôle important d'appui aux autorités haïtiennes, en particulier dans la phase de transition de la présence des Nations Unies, et il invite les donateurs à faire en sorte que les

priorités du Gouvernement soient financées. En outre, il se félicite de la décision prise récemment par l'Organisation internationale du Travail de rétablir une présence permanente en Haïti.

27. L'approche commune et le mécanisme de coopération des organismes, fonds et programmes des Nations Unies figurent dans le cadre stratégique intégré, tout comme les activités de la MINUSTAH dans le domaine du développement. L'actuel cadre stratégique porte sur quatre ans (2013-2016). Il met l'accent non seulement sur les programmes économiques et sociaux, mais aussi sur l'appui pour l'état de droit, la gouvernance et la gestion des risques liés aux catastrophes. Il est conforme au Plan stratégique de développement d'Haïti et a été approuvé par le Gouvernement.

28. Plus tôt cette année, les chefs des entités des Nations Unies ont décidé d'avancer l'examen à mi-parcours du cadre stratégique de manière à mieux tenir compte des éléments nouveaux que sont le possible regroupement des activités de la MINUSTAH, une programmation à plus long terme, de nouveaux documents stratégiques du Gouvernement, notamment son plan d'investissement triennal, et de nouvelles sources de données pour les données de références et les indicateurs. Le Groupe se félicite de cette initiative et attend avec intérêt d'en savoir plus sur la nouvelle version du cadre.

29. Dans ce contexte, le Groupe souligne qu'il faut prendre des mesures pour que les organismes des Nations Unies soient « Unis dans l'action » en Haïti. Le pays sort de l'étape d'aide humanitaire et de reconstruction pour entamer une véritable démarche de développement, aussi convient-il de définir des modalités permettant aux entités du système des Nations Unies de fonctionner de manière plus intégrée. Une telle approche garantirait l'utilisation optimale des ressources et pourrait en outre encourager le Gouvernement à élaborer des programmes nationaux communs à tous les ministères et à se tourner vers le système des Nations Unies pour obtenir un financement conjoint. Grâce à sa clarté et à sa souplesse accrues, elle aiderait aussi les donateurs à canaliser leurs aides dans le système des Nations Unies. Le Groupe demande au Coordonnateur résident en Haïti de prendre des mesures énergiques dans ce sens et il encourage les organismes des Nations Unies présents sur le terrain, y compris le PNUD, à participer à ces efforts.

30. Le Groupe a constaté la valeur ajoutée des efforts conjoints de plusieurs entités des Nations Unies lors de sa visite à la nouvelle École nationale des infirmières sages-femmes, construite par des unités du génie de la MINUSTAH et dont la dotation en matériel et en fournitures, la révision des programmes d'enseignement et l'appui technique aux opérations sont assurés par le FNUAP. Le nouvel établissement, situé dans la plus grande maternité d'Haïti, a ouvert ses portes à 80 élèves sages-femmes après une interruption de deux ans due à l'effondrement du bâtiment dans le tremblement de terre. Le Groupe a également visité à Port-au-Prince une maternité et un centre de planification familiale établis en partie grâce au FNUAP, en collaboration avec l'UNOPS et le Programme des Volontaires des Nations Unies. Il encourage le système des Nations Unies à développer ce type d'activités dans les provinces, compte tenu de la nécessité de continuer à améliorer la santé maternelle dans tout le pays.

31. De même, le Groupe rappelle l'existence d'un programme intégré appelé « Initiative Côte Sud », exécuté par plusieurs organismes (le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'UNOPS, avec l'aide de l'Organisation

pour l'alimentation et l'agriculture et d'autres), qu'il a pu observer lors d'une visite en 2013. Ce projet, qui vise à promouvoir le développement durable du département du Sud, applique l'initiative « Unis dans l'action » au niveau local. D'autres projets de plus grande ampleur du système des Nations Unies pourraient s'en inspirer.

32. Le Groupe a noté avec satisfaction que le système des Nations Unies mettait l'accent sur le renforcement des capacités nationales. Par exemple, dans le secteur de la santé, l'Organisation mondiale de la Santé et le système des Nations Unies appuient le plan du Gouvernement, et le Secrétaire général lui-même a lancé la deuxième phase d'une grande campagne de vaccination contre le choléra ainsi qu'une opération d'assainissement dans le département du Centre, en collaboration avec le Premier Ministre. Les entités du système des Nations Unies fournissent également un appui considérable aux structures haïtiennes chargées de prévenir et de gérer les catastrophes.

33. Les travaux des organismes spécialisés des Nations Unies en Haïti ne sont pas toujours très visibles car ils sont axés sur le renforcement des capacités, ce qui nécessite l'encadrement des structures nationales sur le long terme afin d'appuyer les ministères sectoriels. Il est cependant très important d'augmenter la capacité d'absorption des institutions haïtiennes.

34. Comme l'a indiqué le Secrétaire général dans son rapport au Conseil de sécurité (voir S/2014/617), le regroupement des activités et la transition de la MINUSTAH devraient déboucher sur une réduction de la présence physique et des effectifs de la Mission, et pas seulement des contingents militaires. Il est donc probable que la Mission se désengage progressivement des domaines relatifs au renforcement des institutions. Dans son rapport de l'an dernier au Conseil (E/2013/90), le Groupe a admis que le transfert progressif des activités de la MINUSTAH aux organismes des Nations Unies dans des domaines tels que la gouvernance, les droits de l'homme et la préparation en prévision des catastrophes pourrait s'avérer difficile en raison des contraintes budgétaires. Il faudra donc faire des efforts particuliers pour maintenir l'appui du système des Nations Unies dans les domaines connexes à celui de la consolidation de la paix.

35. Le Groupe est favorable au projet de plan de transition détaillé réunissant la MINUSTAH, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, le Gouvernement haïtien et les donateurs qui appuient l'action du système des Nations Unies sur le terrain. La solution passe notamment par le resserrement de la coopération entre les différentes entités des Nations Unies en vue d'optimiser l'utilisation des ressources, dans l'esprit de l'initiative « Unis dans l'action ». La mobilisation conjointe des ressources incitera également les donateurs à participer. Tout au long de cette démarche, les organismes des Nations Unies devraient fournir à leurs bureaux en Haïti le soutien et les moyens adaptés à leurs besoins dans ces circonstances exceptionnelles.

36. Bien qu'il semble y avoir un consensus général quant au maintien d'une solide composante de police de la MINUSTAH, il faut aussi étudier la question d'un plan de rechange pour les activités humanitaires et de développement des Nations Unies en cas de réduction importante de la présence de la Mission. En effet, l'appui qui a été fourni à la Police nationale d'Haïti devrait être maintenu à un niveau élevé, au moins jusqu'à ce que l'objectif de 15 000 policiers fixé pour 2016 soit atteint. Lors de l'établissement du présent rapport, l'effectif de la Police nationale s'élevait à environ 11 000 agents (dont moins de 19 % étaient des femmes), d'où la nécessité

de poursuivre les recrutements et la formation des débutants. Les donateurs doivent garder à l'esprit que le bon fonctionnement de la Police nationale est primordial pour instaurer l'état de droit en Haïti et maintenir les acquis de développement, et que les deux vont de pair.

V. Accroître l'efficacité de l'aide

37. Depuis que le mandat de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti a pris fin, en octobre 2012, les relations entre le Gouvernement haïtien et ses partenaires de développement s'appuient sur le Plan stratégique de développement d'Haïti, qui définit une vision à plus long terme et lie les trois dimensions du développement durable et la nécessité d'une réforme de la gouvernance. Ce plan stratégique est traduit dans des plans d'investissement triennaux successifs qui mettent l'accent sur l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté et qui doivent être incorporés dans la loi de finance annuelle.

38. Le Plan stratégique fait explicitement référence à l'efficacité de l'aide au développement, notamment au contrôle réel de ses politiques de développement par le pays bénéficiaire, à la coordination de l'aide et à la nécessité pour les donateurs de s'aligner sur les stratégies du pays.

39. Dans la pratique, la coordination des donateurs en Haïti est favorisée par le G12+, enceinte informelle qui réunit 15 acteurs bilatéraux et multilatéraux au moins une fois par mois sous la présidence du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, dont le Bureau assure les services de secrétariat. En outre, le Directeur de pays du PNUD a le statut d'observateur au G12+. Le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti se félicite du rôle considérable que joue le système des Nations Unies dans le cadre de cette initiative d'appui aux autorités haïtiennes et à l'ensemble des donateurs.

40. Le G12+ a participé activement à la création du Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti, le nouveau dispositif encadrant l'aide extérieure depuis novembre 2012 afin que l'aide au développement corresponde mieux aux priorités nationales. En mars 2014, la première rencontre nationale du Comité sur l'efficacité de l'aide, un organe du Cadre, a réuni un grand nombre de participants et abouti à une déclaration commune sur l'application d'une feuille de route conjointe.

41. Ces mécanismes pourront fonctionner grâce aux unités de planification et d'étude mises en place dans tous les ministères concernés. Ces unités jouent un rôle crucial dans la mise au point, la planification et le suivi des projets ainsi que dans la coordination des activités des partenaires, et elles soutiennent les tables sectorielles et thématiques. Ces dernières sont des instances auxquelles participent tous les acteurs et toutes les ONG travaillant dans un secteur donné, sous la direction d'un ministère spécifique. Dans la pratique, elles restent faibles et leur renforcement dépend de la volonté de chaque ministère de procéder à des réformes et de les utiliser. Il faut encourager les ministères à utiliser ces mécanismes afin de renforcer l'application du principe de responsabilité, la confiance des donateurs et l'efficacité de l'aide. Les tables sectorielles et thématiques, qui ont donné des résultats mitigés, devraient également être utilisées de façon beaucoup plus systématique.

42. Par ailleurs, l'aide fournie pourrait mieux correspondre aux priorités et stratégies du Gouvernement. Les attentes des autorités haïtiennes à cet égard sont considérables. Afin de faire des progrès tangibles dans ce domaine, il faudra préparer la mise en œuvre des plans d'investissement triennaux, qui visent à exécuter le Plan stratégique, en consultation avec les partenaires et avec la participation active des ministères concernés, et pas seulement du Ministère de la planification.

43. Si l'on veut que l'aide soit plus efficace, il faudra accroître la transparence sur divers fronts. Les donateurs doivent jouer la transparence en informant de leurs activités le Ministère de la planification, qui est chargé de contrôler les versements effectués au titre de l'aide. En retour, ils attendent du Gouvernement un certain nombre de réformes institutionnelles dans la gestion des finances publiques, l'administration publique et les procédures de passation des marchés. À cet égard, le Groupe se félicite de l'élaboration d'une nouvelle loi sur la corruption. Il convient également de consolider les organes de surveillance, dont la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, et de communiquer toutes les informations disponibles au Parlement. Il s'agit aussi d'éviter les contrats de gré à gré et de veiller à remplir et à conserver comme il se doit les dossiers de passation des marchés. Ces réformes sont susceptibles d'amener certains donateurs à accroître leur soutien budgétaire direct. Le Groupe demande instamment à tous les acteurs de faire plus d'efforts pour réaliser pleinement les engagements qu'ils ont pris à cet égard.

44. Les acteurs du développement d'Haïti continuent de demander aux donateurs de simplifier leurs procédures de décaissement afin d'accélérer l'exécution des projets. Plusieurs interlocuteurs du Groupe ont reconnu que des progrès avaient été accomplis à cet égard, grâce notamment à l'augmentation du nombre de consultants haïtiens en mesure d'exécuter les activités planifiées dans le cadre de ces projets. La question de la perception de l'aide au développement par ses bénéficiaires haïtiens étant fondamentale, ces procédures devraient être régulièrement revues afin de renforcer l'efficacité de l'aide.

45. L'absence de budget national approuvé par le Parlement pour l'année en cours a entamé l'efficacité de l'aide, étant donné que le Gouvernement fonctionne avec le budget de l'année précédente. Ce budget est encore financé pour plus de moitié par l'aide internationale. Le Gouvernement bénéficie aussi au titre de l'alliance Petrocaribe de fonds qui représentent une part importante des recettes nationales et contribuent à financer les transferts en espèces et d'autres programmes. Haïti et tous ses partenaires de développement pourraient utilement se consulter régulièrement au sujet des incidences budgétaires de l'aide internationale afin de rendre les ressources plus prévisibles et les mécanismes de financement plus viables.

46. Durant l'année écoulée, le Gouvernement a pris des mesures pour renouveler son partenariat avec des ONG. Le 8 octobre 2013, à la suite d'un engagement pris un an plus tôt à une réunion tenue en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Premier Ministre a ouvert le Forum national des ONG, chargé d'examiner le rôle des ONG dans le développement. Plus de 500 ONG sont maintenant enregistrées et reconnues légalement par le Ministère de la planification. Le Groupe, qui a toujours rencontré des représentants de la société civile lors de ses visites, se félicite de cette évolution. Il félicite les entités des Nations Unies en Haïti des efforts qu'elles déploient pour promouvoir la participation de la société civile aux mécanismes de coordination de l'aide, notamment les tables sectorielles, bien que la

contribution des ONG ait en fait été inégale. Il faudra clarifier et simplifier les règlements et procédures applicables aux ONG qui travaillent en Haïti, et le Groupe demande que le projet de loi élaboré à cet effet soit retravaillé dans le cadre d'un processus ouvert et participatif afin de relancer la collaboration entre le Gouvernement et les ONG.

47. Des mécanismes visant à améliorer considérablement l'efficacité de l'aide sur le plan qualitatif sont en place en Haïti. Ils doivent être pleinement mis à profit pour promouvoir la responsabilité et écrire un nouveau chapitre dans les relations du pays avec la communauté des donateurs. Le Gouvernement est aux commandes et a mis au point des instruments qui guident tout le processus de développement du pays. Il doit les faire connaître aux donateurs de façon à ce que ces derniers travaillent de concert avec les divers ministères. Il faut renforcer l'application du plan d'action du Centre de coordination de l'aide externe, notamment par une plus grande participation des dirigeants haïtiens. La contribution des partenaires, des plus classiques aux acteurs de la coopération Sud-Sud est également primordiale pour la pertinence de la démarche. Le Groupe demande au Gouvernement haïtien et à tous ses partenaires de faire de cet exercice une priorité.

VI. Conclusions et recommandations

48. Le Groupe consultatif ad hoc a été témoin de l'amélioration constante de la situation économique et sociale en Haïti depuis le tremblement de terre dévastateur de janvier 2010. Si, par le passé, il s'est déclaré préoccupé par l'absence de perspective de développement du pays à moyen et à long terme, l'existence d'outils de planification définissant un programme ambitieux et des objectifs de développement concrets pour Haïti lui semble à présent un signe encourageant. Le Groupe salue également des progrès tangibles réalisés sur le terrain sur le front économique et social et félicite tous les acteurs du développement d'Haïti d'avoir travaillé d'arrache-pied pour amener le pays à la prochaine étape de son histoire.

49. Aussi concrets que puissent être ces progrès, le Groupe continue de s'inquiéter pour la viabilité du processus de développement dans les circonstances politiques actuelles. Au moment de l'établissement du présent rapport, la tenue des élections, qui n'a que trop tardé, demeure incertaine et les tensions politiques persistent sans que se manifeste la volonté de trouver des solutions acceptables. Ces querelles politiques reflètent les faiblesses des organismes de réglementation, notamment des systèmes judiciaire et pénitentiaire, et montrent combien l'état de droit demeure fragile en Haïti. La volonté de se conformer à des normes définies par écrit et de mettre en place les structures administratives et judiciaires requises pour les faire respecter ne semble pas avoir encore pris racine d'où la nécessité de continuer à encadrer et soutenir les institutions haïtiennes. Le Groupe est d'avis que la capacité de fournir une assistance aux institutions haïtiennes devrait être renforcée dans la mesure où la présence des effectifs de maintien de la paix des Nations Unies se réduit, un rôle important devant revenir tant à la MINUSTAH qu'à l'équipe de pays des Nations Unies. Un tel appui de l'ONU est essentiel pour maintenir les acquis de développement et porter à l'étape suivante la dynamique présente sur le terrain.

50. Compte tenu de la fragilité persistante d'Haïti et des besoins économiques et sociaux caractéristiques d'un pays comptant parmi les moins avancés, les partenaires de développement d'Haïti devraient maintenir leur collaboration avec le Gouvernement, dans le cadre d'un partenariat véritable où le dialogue et la transparence prévalent des deux côtés. Le Groupe encourage le Gouvernement et ses partenaires à avancer dans cette voie et à envisager de formuler un pacte définissant les attentes des parties et les objectifs à moyen terme. Par souci de commodité, les principales recommandations figurant dans le corps du rapport sont résumées ci-après, pour examen par toutes les parties prenantes et par le Conseil.

51. Afin de soutenir le processus de développement, le Groupe encourage les partenaires de développement d'Haïti à :

- a) Prendre une part active aux mécanismes de coordination des donateurs, notamment au Cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti, et œuvrer à la mise en œuvre des engagements conjoints en collaboration avec les donateurs traditionnels et les partenaires du Sud;
- b) Prendre des mesures visant à garantir que l'appui est conforme aux priorités et programmes définis par le Gouvernement haïtien, tels qu'ils figurent dans le Plan stratégique de développement d'Haïti, le Plan d'investissement triennal et d'autres documents de suivi et, à cette fin, rester en liaison avec les ministères sectoriels compétents;
- c) Appuyer le développement des capacités de production d'Haïti dans des secteurs clefs tels que le tourisme, l'agriculture et l'industrie manufacturière, conformément aux décisions du Gouvernement;
- d) Continuer de simplifier les procédures de décaissement afin d'accélérer l'exécution des projets;
- e) Envisager de fournir un appui budgétaire direct, en utilisant autant que possible les voies gouvernementales, et inclure systématiquement un volet renforcement des capacités dans leurs activités;
- f) Accroître l'appui au développement dans les provinces, notamment dans les communautés rurales, et associer les autorités locales et la société civile à ces activités;
- g) Fournir un appui continu à la Police nationale d'Haïti et à son plan de développement pour la période 2012-2016, tout en accroissant l'assistance à l'appareil judiciaire et autres institutions clefs de l'état de droit;
- h) Répondre aux appels lancés par les entités des Nations Unies pour le financement d'activités humanitaires visant à répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables, notamment celles qui vivent encore dans des camps, ainsi qu'aux appels à l'aide alimentaire et à l'amélioration des secteurs de la santé et de l'assainissement;
- i) Appuyer des activités de renforcement des capacités menées par l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSTAH et leur fournir les moyens de poursuivre ces activités à moyen et à long terme.

52. Plus spécifiquement, le système des Nations Unies est invité à :

a) Examiner le cadre stratégique intégré en vue de promouvoir l'approche « Unis dans l'action » dans les activités du système des Nations Unies pour le développement et combiner la planification, la collecte de fonds et l'exécution des programmes;

b) Planifier une transition sans heurt dans le cadre du regroupement des activités de la MINUSTAH, de manière à assurer le maintien de l'assistance fournie par le système des Nations Unies dans les domaines liés à la consolidation de la paix tels que la gouvernance, le renforcement des institutions et les questions relatives aux droits de l'homme, et déterminer comment l'ONU peut appuyer au mieux les efforts de consolidation de la paix en Haïti, notamment par une éventuelle participation de la Commission de consolidation de la paix, si le Gouvernement haïtien en fait la demande;

c) Veiller à ce que les bureaux de pays des organismes du système des Nations Unies reçoivent de la part du Siège un soutien et un appui financier suffisants pour fonctionner correctement dans la phase de transition;

d) Multiplier les activités de développement en dehors de Port-au-Prince et prendre des mesures concrètes pour renforcer les capacités des autorités locales et de la société civile dans les provinces;

e) Affirmer son rôle de promoteur de l'efficacité de l'aide en assurant le secrétariat du Groupe des Douze plus et en participant activement au Cadre de coordination de l'aide externe.

53. Le Groupe souhaite également appeler l'attention des autorités haïtiennes sur la nécessité de :

a) Prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les élections sénatoriales, municipales et locales se déroulent sans plus tarder et que des autorités locales légitimes, crédibles et efficaces soient mises en place;

b) Améliorer le dialogue entre les branches exécutive et législative de l'État au sujet du budget national, en vue de son adoption rapide;

c) Élargir l'assiette fiscale et renforcer les capacités de faire respecter la législation fiscale, entre autres mesures visant à renforcer les structures administratives à la fois dans les ministères et au niveau décentralisé;

d) Rendre pleinement opérationnel le Cadre de coopération de l'aide externe et ses mécanismes, conformément à la feuille de route adoptée au début de l'année, notamment par la mise en place de groupes de planification et d'étude dans les principaux ministères d'exécution et l'activité des tables sectorielles et thématiques dirigées par les ministères haïtiens;

e) Accélérer les réformes relatives à la gestion des finances publiques et des procédures de passation des marchés en vue d'accroître la transparence de l'aide au développement;

f) S'employer à rendre la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif opérationnelle et appliquer la nouvelle loi contre la corruption;

g) Approfondir le dialogue avec la société civile et accélérer l'élaboration d'un projet de loi sur le statut et le fonctionnement des organisations non gouvernementales;

h) Continuer d'investir dans des programmes sociaux visant à réduire les inégalités et d'apporter une aide humanitaire à ceux qui en ont le plus besoin;

i) Continuer d'investir dans le renforcement de la Police nationale, de l'appareil judiciaire, du système pénitentiaire et des institutions qui s'emploient à instaurer l'état de droit en Haïti.

Annexe

Programme des visites du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti à Washington et en Haïti

Visite à Washington (29 avril 2014)

- | | |
|-----------|---|
| 10 heures | Rencontre avec des représentants des institutions financières internationales

M. Agustin Aguerre
Directeur, Département pour Haïti,
Banque interaméricaine de développement

M. Joseph Ntamatungiro
Économiste principal pour Haïti
Fonds monétaire international

M ^{me} Michelle Keane
Chargée de programme principale pour Haïti
Banque mondiale |
| 13 heures | Déjeuner de travail

Orateur invité : M. Ian Schwab,
Directeur adjoint des activités de plaidoyer
American Jewish World Service |
| 15 heures | Rencontre avec des représentants de l'Organisation des États
américains (OEA)

Débat avec des membres du groupe restreint de l'OEA pour Haïti
et les administrateurs de l'OEA |

Visite en Haïti, 12-15 mai 2014

Lundi 12 mai

- | | |
|-----------|---|
| 12 heures | Arrivée à l'aéroport international Toussaint Louverture |
| 12 h 45 | Rencontre avec M. Ramiz Alakbarov
Coordonnateur résident et Coordonnateur par intérim de l'action humanitaire |
| 14 heures | Rencontre avec M ^{me} Sandra Honoré
Représentante spéciale du Secrétaire général pour Haïti
et Chef de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation
en Haïti (MINUSTAH) |
| 16 heures | Rencontre avec M. Duly Brutus
Ministre des affaires étrangères d'Haïti |
| 18 h 30 | Réception offerte par la Représentante spéciale du Secrétaire général |

Mardi 13 mai

- | | |
|-----------|---|
| 9 heures | Visite du camp Dahomey, camp de déplacés géré par l'Organisation internationale pour les migrations |
| 11 heures | Visite de l'école d'infirmières, de la maternité Isaie Jeanty et d'un centre de santé maternelle |
| 15 h 30 | Rencontre avec l'équipe de pays des Nations Unies |
| 19 heures | Dîner avec le Groupe des Douze plus (groupe des donateurs) |

Mercredi 14 mai

- | | |
|-----------|---|
| 8 heures | Petit-déjeuner avec les représentants de la société civile |
| 10 heures | Visite d'un projet de reconstruction de logements à Morne Hercule, géré par l'UNOPS |
| 12 heures | Rencontre avec le Président de la République d'Haïti Michel Martelly |
| 15 h 30 | Rencontre avec M. Simon Dieuseul Desrat
Président du Sénat, et d'autres parlementaires |
| 19 heures | Cocktail offert par l'ambassade du Canada |

Jeudi 15 mai

- | | |
|-----------|--|
| 9 heures | Rencontre avec M. Laurent Lamothe
Premier Ministre d'Haïti et Ministre de la planification et de la coopération externe |
| 11 heures | Bilan de la visite avec le Coordonnateur résident par intérim |
| 13 heures | Départ pour New York |
-