



Assemblée générale

Distr. générale
12 mars 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session
Point 142 de l'ordre du jour
**Rapport d'activité du Bureau
des services de contrôle interne**

Évaluation de l'exécution du programme de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

**« La MINUSTAH a su réagir de manière efficace au lendemain
du tremblement de terre, bien que l'action visant à renforcer
les capacités de la Police nationale d'Haïti et d'autres institutions
chargées de faire respecter l'état de droit se soit heurtée à certaines
difficultés »**

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne a réalisé une évaluation de l'exécution du programme de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) afin d'examiner, eu égard à son mandat, la pertinence et l'efficacité de l'action qu'elle a menée après le séisme survenu en janvier 2010. Le tremblement de terre a posé de nouveaux problèmes aussi bien au pays qu'à la Mission. Celle-ci a cependant été en mesure de bien réagir au lendemain de la catastrophe, malgré les lourdes pertes qu'elles a essuyées, en répondant efficacement à des besoins urgents. Le travail qu'elle a accompli a été d'une valeur inestimable aux yeux du pays et de la communauté internationale, d'autant que les capacités limitées du Gouvernement étaient déjà entièrement mobilisées. Les résultats obtenus n'auraient guère été possibles sans les efforts dévoués du personnel de la Mission et des organismes des Nations Unies et la solidarité de la communauté internationale.

En 2011, alors que le pays s'efforçait de se relever de la catastrophe, la Mission a su conserver toute son utilité en redéfinissant ses activités, en centrant ses efforts sur le maintien de la stabilité politique, en s'efforçant d'empêcher une interruption de l'aide humanitaire, en rétablissant et en renforçant les capacités de la Police nationale d'Haïti et en renforçant les institutions judiciaires et pénitentiaires. Elle a



également joué un rôle crucial dans la tenue des élections nationales. Différents facteurs ont cependant exercé une influence négative sur l'opinion que le public se faisait de la Mission et de ses réalisations : le décalage, d'une part, entre les attentes de la population et, d'autre part, le mandat et les ressources de la MINUSTAH associé à l'épidémie de choléra et à des plaintes concernant des cas d'exploitation et de sévices sexuels.

Le tremblement de terre a malheureusement interrompu les progrès que la Mission et le Gouvernement avaient accomplis jusqu'en janvier 2010. Avec l'entrée en fonctions du Président Martelly au mois de mai 2011, la MINUSTAH a pu revenir, après les interventions d'urgence et les activités de relèvement, à sa mission principale, qui consiste à renforcer les capacités et les institutions du pays, en particulier dans le domaine de l'état de droit. Toutefois, une impasse de la situation politique l'a ensuite obligée à consacrer l'essentiel de ses efforts à l'élaboration d'un consensus politique général. L'objectif consistant à transformer la Police nationale d'Haïti en une institution capable d'assurer la sécurité était loin d'être accompli. La Police nationale, dont les capacités demeurent faibles dans l'ensemble, reste donc fortement tributaire du soutien opérationnel important que lui prête la Police des Nations Unies. La supervision de ses agents demeure insuffisante et ses agents de rang intermédiaire ont besoin d'une formation supplémentaire pour pouvoir superviser de manière adéquate les élèves policiers dont le nombre va croissant. De plus, la réforme simultanée des institutions judiciaires et pénitentiaires n'a pas été réalisée. Abstraction faite des facteurs propres à la demande, il manquait à la MINUSTAH et à l'équipe de pays des Nations Unies une approche bien arrêtée et intégrée concernant l'ensemble de l'appui fourni par l'ONU aux réformes en faveur de l'état de droit. Même lorsque la planification a été menée conjointement, elle ne concernait que les questions stratégiques et non les niveaux opérationnel et technique.

Alors que la perspective d'une transition et d'un éventuel retrait se rapproche, le renforcement de l'état de droit doit rester la tâche centrale et prioritaire de la Mission. Dans le même temps, celle-ci doit faire face aux attentes démesurées des nombreuses parties prenantes. Le succès des efforts visant à instaurer l'état de droit est subordonné au respect par le Gouvernement haïtien et la communauté internationale de leurs obligations réciproques. Tous deux doivent parvenir à une réconciliation politique et travailler à rendre le Gouvernement plus autonome et moins tributaire de l'aide extérieure sur le plan de la sécurité et d'autres services. La MINUSTAH, le Gouvernement haïtien et la communauté internationale sont collectivement responsables du renforcement et de la réforme des institutions clefs.

Plusieurs recommandations sont formulées dans le présent rapport. Certaines visent à améliorer l'efficacité de la Mission, tandis que d'autres ont pour but d'appeler l'attention sur des problèmes structurels auxquels elle se heurte en matière d'intégration et dans le domaine des droits de l'homme et d'y chercher des solutions.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Objet et méthode	4
III. Contexte	5
IV. Résultats	8
V. Conclusions	24
VI. Recommandations	25
 Annexe	
Mémoire daté du 9 mars 2012, adressé au Directeur de la Division de l'inspection et de l'évaluation, Bureau des services de contrôle interne par le Sous-Secrétaire général chargé de l'appui aux missions : observations du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et de la Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti concernant le rapport d'évaluation du Bureau	27

I. Introduction

1. En 2011, le Bureau des services de contrôle interne a réalisé une évaluation de l'exécution du programme de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti en examinant, en particulier, la pertinence de son mandat et l'efficacité de son exécution après le séisme survenu en janvier 2010.
2. Le tremblement de terre a posé de nouveaux problèmes aussi bien au pays qu'à la Mission. Celle-ci a cependant été en mesure de bien réagir au lendemain de la catastrophe, malgré les lourdes pertes qu'elles a essuyées, en répondant efficacement à des besoins urgents. Le travail qu'elle a accompli a été d'une valeur inestimable aux yeux de la communauté internationale et du pays, étant donné les capacités limitées et déjà entièrement mobilisées du Gouvernement. Les résultats obtenus n'auraient guère été possibles sans les efforts dévoués du personnel de la Mission et des organismes des Nations Unies, et la solidarité de la communauté internationale.
3. On exposera d'abord dans le présent rapport l'objet de l'évaluation et la méthode suivie, avant de donner un aperçu du contexte en décrivant brièvement l'historique, le mandat et les ressources de la Mission. Seront ensuite présentés les résultats de l'évaluation, puis les conclusions et les recommandations adressées par le Bureau des services de contrôle interne à la MINUSTAH et à d'autres départements concernés de l'ONU.
4. Avant de mettre la dernière main à la rédaction du rapport, le Bureau des services de contrôle interne a consulté la MINUSTAH, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions. Les résultats de ces consultations sont consignés dans l'annexe au présent rapport.

II. Objet et méthode

5. L'évaluation concerne essentiellement le travail accompli par la MINUSTAH pendant la période allant de janvier 2010 à décembre 2011. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné les répercussions du séisme sur la Mission et l'efficacité avec laquelle celle-ci s'est adaptée aux nouvelles conditions. S'intéressant à l'exécution par la Mission de son mandat consistant à faciliter la fourniture de l'aide humanitaire, l'évaluation ne porte pas, cependant, sur la coordination et l'efficacité de l'aide humanitaire et ne comporte pas d'analyse approfondie de la réaction de la MINUSTAH à la crise.
6. L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes :
 - a) Dans quelle mesure la MINUSTAH a-t-elle aidé le Gouvernement haïtien et la population?
 - b) La MINUSTAH a-t-elle su rester utile dans un contexte changeant?
 - c) Quels ont été les obstacles à l'efficacité de la Mission?
7. Les données ont été collectées suivant une méthode consistant à :
 - a) Examiner les documents pertinents, notamment les documents internes et officiels de l'ONU et ceux publiés au sujet d'Haïti par des entités externes (documents directifs, enquêtes démographiques, rapports établis par des organismes s'occupant des droits de l'homme, etc.);

b) Réaliser deux enquêtes distinctes pour recueillir les vues des membres du personnel civil et des effectifs en tenue de la Mission au sujet des réalisations de celle-ci, de la façon dont elle était dirigée et des problèmes auxquels elle a dû faire face;

i) On a demandé à un échantillon aléatoire de 600 membres du personnel de la MINUSTAH de répondre à un sondage électronique. L'enquête a été conduite du 28 novembre 2011 au 20 janvier 2012, avec un taux de réponse de 60 %¹. Les résultats ont été comparés à d'autres sources d'information, de manière à étayer certains résultats présentés dans la section IV ci-après;

ii) Une enquête a été menée auprès de 43 commandants de la MINUSTAH, à savoir le commandant de la force, le commandant adjoint de la force et les commandants de 25 unités militaires et de 16 unités de police constituées. Étant donné un taux de réponse de 30 % (13 répondants), l'erreur type pour un degré de confiance de 95 % était de 23 %; par conséquent, les résultats n'ont pas été pris en considération dans l'analyse des données;

c) Mener 172 entretiens semi-structurés en personne ou par téléphone auprès des personnes suivantes :

i) Membres du personnel de la MINUSTAH;

ii) Dirigeants de l'équipe de pays des Nations Unies en Haïti;

iii) Membres du personnel des départements du Secrétariat concernés;

iv) Représentants du Gouvernement haïtien;

v) Représentants d'États Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies;

vi) D'autres parties prenantes externes;

d) Observer *de visu* le fonctionnement du quartier général et des bureaux régionaux de la MINUSTAH, ainsi que celui de la Police des Nations Unies dans trois camps de déplacés situés à Port-au-Prince.

8. Quatre chercheurs de renommée internationale et experts en matière de paix et de conflits ont examiné les principes ayant guidé la réalisation de l'évaluation, notamment sur le plan de sa conception et de la méthodologie, ainsi que le projet de rapport sur l'évaluation, et ont formulé des observations à ce sujet.

III. Contexte

9. En février 2004, le Président par intérim d'Haïti, Boniface Alexandre, a fait appel à l'ONU pour obtenir un appui international en vue de rétablir la paix dans son pays. En réponse, le Conseil de sécurité a autorisé par sa résolution 1529 (2004) « le déploiement immédiat d'une force multinationale intérimaire pour une période de trois mois au maximum ». Par sa résolution 1542 (2004), il a ensuite établi la MINUSTAH à laquelle la Force multinationale intérimaire a officiellement passé ses pouvoirs le 1^{er} juin 2004. Autorisée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la Mission a pour mandat de maintenir un climat sûr et stable, d'appuyer les processus politiques et de promouvoir et protéger les droits de

¹ D'où un degré de confiance de 99 % pour une erreur type de 4,5 %.

l'homme. Les quatre précédentes missions de maintien de la paix de l'ONU en Haïti avaient des mandats analogues.

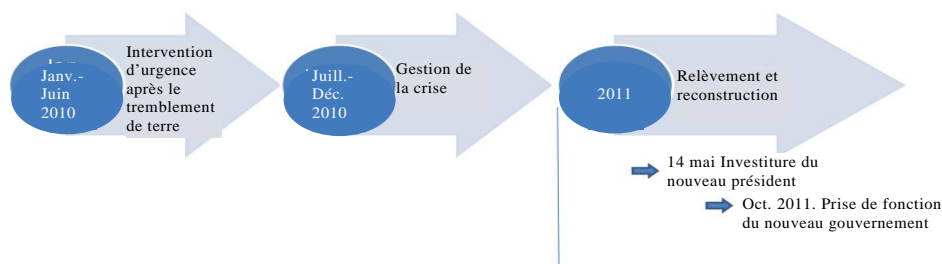
10. Après les élections de 2006 en Haïti, le Conseil de sécurité a, dans ses résolutions 1743 (2007), 1840 (2008) et 1892 (2009), mis l'accent sur le plan de réforme de la justice, la restructuration et le renforcement des capacités de la Police nationale d'Haïti ainsi que sur l'appui à apporter au Gouvernement haïtien pour l'aider à suivre une approche intégrée de la gestion des frontières.

11. Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre d'une ampleur sans précédent a frappé Haïti. Le séisme est survenu alors que la MINUSTAH avait entrepris d'établir des repères et indicateurs de progrès qui devaient guider son éventuel départ du pays. Il a dévasté le pays, décimé sa population et causé des dégâts structurels et des pertes matérielles considérables. Cent deux morts ont été recensés au sein de la MINUSTAH, dont les plus hauts responsables de la Mission, soit la plus grande perte en vies humaines jamais enregistrée en une seule fois dans le cadre des activités de maintien de la paix de l'ONU.

12. La période qui a suivi a permis de déterminer l'efficacité de la structure de commandement et de contrôle de la Mission, ainsi que la capacité de l'ONU à organiser une intervention d'urgence face à une crise tant depuis le siège que sur le terrain. En réaction au tremblement de terre, le Conseil de sécurité a modifié le mandat de la Mission pour augmenter « l'effectif global de la force aux fins de l'appui aux efforts immédiats de relèvement, de reconstruction et de stabilisation », le contingent passant de 6 940 à 8 940 membres et les forces de police de 2 211 à 4 391². La MINUSTAH a été priée de « continuer, conformément à son mandat, à collaborer avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'équipe de pays des Nations Unies pour soutenir les activités d'aide humanitaire et de relèvement »³. Elle avait pour tâche principale d'instaurer « un environnement protecteur pour tous, en particulier pour les femmes et les enfants ».

Figure 1

Évolution chronologique du mandat de la MINUSTAH (2010-2011)



² Résolutions 1908 (2010) et 1927 (2010) du Conseil de sécurité.

³ Résolution 1927 (2010) du Conseil de sécurité, par. 5.

Cadre stratégique intégré et budget

13. Conformément à son cadre stratégique intégré pour la période 2009-2012 (tableau 1), la MINUSTAH avait pour objectif général de rétablir la paix et la sécurité et de faciliter le processus constitutionnel et politique en Haïti⁴. Son programme de travail est structuré en cinq composantes :

- Développement de la démocratie et consolidation de l'autorité de l'État;
- Sécurité, ordre public et renforcement de l'état de droit;
- Droits de l'homme;
- Coordination de l'aide humanitaire et des activités de développement;
- Appui.

Tableau 1

Cadre stratégique intégré de la MINUSTAH (2009-2012)

<i>Composantes</i>	<i>Réalisations escomptées</i>
1. Développement de la démocratie et consolidation de l'autorité de l'État	1.1 Dialogue politique ouvert à tous et réconciliation nationale en Haïti 1.2 Renforcement des institutions démocratiques nationales et locales 1.3 Consolidation de l'autorité de l'État sur tout le territoire
2. Sécurité, ordre public et renforcement de l'état de droit	2.1 Climat sûr et stable en Haïti 2.2 Progrès sur la voie de la réforme et de la réorganisation de la Police nationale haïtienne 2.3 Réforme et renforcement institutionnel des systèmes judiciaire et pénitentiaire en Haïti
3. Droits de l'homme	3.1 Progrès en matière de promotion et de protection des droits humains, notamment ceux des femmes et des enfants
4. Coordination de l'aide humanitaire et des activités de développement	4.1 Amélioration de la situation humanitaire et progrès en matière de relèvement économique et de réduction de la pauvreté
5. Appui	5.1 Fourniture à la Mission d'un appui logistique, administratif et de sécurité efficace et rationnel

Sources : A/63/709, A/65/535, A/65/776 et A/66/658.

⁴ A/63/709.

14. Si le cadre stratégique intégré de 2009-2012 n'a pas subi de changements majeurs, la Mission a réaménagé ses opérations pour tenir compte de quatre nouvelles priorités pendant la période d'intervention d'urgence et les trois périodes de gestion de crise (voir fig. 1)⁵ :

- a) Maintenir la stabilité politique après l'effondrement des capacités de l'État et le report des élections;
- b) Rétablir les capacités institutionnelles de la Police nationale d'Haïti, des institutions judiciaires et des établissements pénitentiaires pour assurer la sécurité et l'état de droit;
- c) Renforcer la capacité de l'État à protéger les droits des groupes vulnérables touchés par le tremblement de terre, en particulier les femmes et les enfants; et
- d) Veiller à ce que l'aide humanitaire soit dispensée efficacement et que les ressources soient bien mises à disposition du processus de reconstruction.

15. Les ressources approuvées pour la MINUSTAH étaient de 732 millions de dollars pour 2010 et de 853 millions de dollars pour 2011.

IV. Résultats

16. Une évaluation des activités mises en place par la MINUSTAH immédiatement après le tremblement de terre ainsi que de son adaptation aux nouvelles priorités, y compris de ses résultats dans les principaux volets de son mandat est présentée ci-après.

La MINUSTAH a fait preuve d'une capacité de récupération exceptionnelle dans la période qui a immédiatement suivi le séisme, fournissant un appui logistique et organisant des secours coordonnés, tout en se relevant de ses propres pertes

17. Aussitôt après le séisme, alors que la communication et les déplacements étaient difficiles, la MINUSTAH a su assurer efficacement la sécurité, les transports, et coordonner l'arrivée d'aide humanitaire (dont de nombreuses équipes de recherche et de secours). Les partenaires et parties prenantes l'ont félicitée pour son efficacité remarquable dans des conditions extrêmement difficiles, notamment de lourdes pertes au sein de son encadrement et de son personnel ainsi que de graves dégâts matériels⁶. La Mission a été en mesure de rétablir rapidement sa structure de commandement et sa hiérarchie, grâce à la réaffectation de personnel venant du siège et d'autres missions. Les ressources supplémentaires mobilisées par les États Membres, la pleine délégation de pouvoir par le Secrétaire général pour l'utilisation de ces ressources, le dévouement du personnel de la MINUSTAH et la solidarité de tous les bureaux de l'ONU ont contribué à la réussite de la Mission durant cette période.

18. La MINUSTAH s'est avérée indispensable pour assurer un relèvement immédiat et efficace et le fonctionnement continu de l'ensemble des organismes de

⁵ A/65/776 par. 13.

⁶ Évaluation interorganisations en Haïti : trois mois après le tremblement de terre, août 2010.

l'ONU en Haïti. En ouvrant sa base logistique et ses bureaux régionaux à l'équipe de pays des Nations Unies et aux différentes équipes humanitaires, la Mission a apporté des solutions pragmatiques pour répondre aux besoins colossaux en logements, bureaux, eau et nourriture. Certaines agences ont souligné qu'elles n'auraient pas pu mener à bien leurs opérations sans l'appui de la Mission.

19. Avant que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne devienne pleinement opérationnel, la Mission a facilité les activités des organisations humanitaires au sens large, en coordonnant les opérations d'aide humanitaire et en assurant la transition au moment où la direction de l'équipe d'aide humanitaire de l'ONU était faible⁶. En l'absence de parties au conflit en Haïti (contrairement aux situations des autres missions de maintien de la paix), les agents de l'aide humanitaire étaient moins préoccupés par les problèmes que la collaboration avec des militaires peut poser s'agissant des principes humanitaires. Dans ce climat, des liens relativement faciles et productifs ont pu se nouer entre les agents de l'aide humanitaire et la Mission.

20. Face à la perte d'importants membres du personnel dans le Centre élargi des opérations conjointes et au nombre croissant de parties prenantes intervenant dans les secours consécutifs au séisme (y compris la présence de contingents militaires étrangers, venant du Canada, d'Espagne, des États membres de la Communauté des Caraïbes, des États-Unis, de France et d'Italie), la MINUSTAH et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont créé le Centre mixte d'opérations et de gestion des équipes d'appui pour appuyer les opérations de secours menées par les partenaires du groupe transversal pour l'humanitaire et assurer la liaison avec les opérations de secours menées par les militaires étrangers. Ce centre a simplifié la gestion des demandes d'escorte, de petits travaux de génie et d'appui logistique et également synthétisé et communiqué des informations actualisées en matière de sécurité. Grâce à son efficacité, il a pu soulager le Centre mixte des opérations logistiques d'une partie des efforts de coordination lui permettant ainsi de se concentrer sur la coordination des besoins logistiques considérables de la Mission liés à la gestion de sa propre remise en état après le séisme.

21. L'État haïtien ayant perdu une grande partie de ses capacités en raison du tremblement de terre, la MINUSTAH a comblé le vide, fournissant un appui indispensable en matière de logistique, de communications, d'information publique et d'infrastructure. La Mission a utilisé ses ressources en génie pour déblayer les décombres et dégager les routes afin de permettre à l'aide humanitaire d'accéder le plus vite possible aux zones les plus touchées. La radio de la MINUSTAH était toujours en état de fonctionner après le séisme, contrairement aux radios commerciales.

La MINUSTAH a instauré un climat de sécurité après le séisme, fourni un appui électoral efficace et facilité l'aide humanitaire

22. Haïti a été en situation d'urgence de janvier 2010 à juin 2011⁷. Pendant le relèvement du pays, la MINUSTAH s'est concentrée sur trois priorités essentielles, exposées ci-après :

- Maintenir la sécurité et la stabilité;

⁷ S/2010/200.

- Fournir un appui électoral et rétablir une partie des capacités de l'État; et
- Assurer une fourniture d'aide humanitaire et une gestion de crise efficaces.

Stabilité et sécurité

23. La plupart des parties prenantes interrogées ont salué le rôle joué par la MINUSTAH dans l'instauration d'un climat relativement stable et sûr à la suite du séisme. Si les principales menaces pesant sur la sécurité en Haïti étaient la criminalité, les troubles civils et les catastrophes naturelles, contrairement aux craintes, on n'a pas assisté à un effondrement de l'ordre public après le séisme, malgré les risques accrus, dus notamment aux faits que la majorité des prisonniers évadés sont toujours en fuite et que le nombre de manifestations a augmenté durant la période électorale.

24. Pour parer à ces menaces pendant la période à l'examen, les composantes militaires et policières de la MINUSTAH ont organisé un grand nombre de patrouilles, soit seules, soit de concert avec la Police nationale d'Haïti, et mené des opérations ciblées dans des zones à haut risque. Entre juillet et décembre 2010, la Mission a effectué 47 814 patrouilles dans des camps de déplacés. Les renforts militaires et policiers ont été déployés assez rapidement. En juin 2010, le nombre de militaires déployés atteignait 96 % de l'effectif total autorisé, et le nombre de membres de la Police des Nations Unies 80 %.

25. La MINUSTAH a aussi tenu compte de la vulnérabilité croissante de la population aux nouveaux risques en matière de sécurité et a adapté ses mesures de soutien. Ainsi, la Mission a effectué des évaluations communes de la sécurité des camps de déplacés et créé une Unité chargée des camps de déplacés, comportant un élément relatif à la problématique hommes-femmes. La Police des Nations Unies était présente dans sept de ces camps, et y a effectué des patrouilles (de concert avec la Police nationale d'Haïti lorsqu'elle était disponible)⁸. À titre dissuasif, des brigades mobiles effectuaient aussi des patrouilles dans d'autres camps et leurs environs.

26. La population a reconnu les bienfaits de ces activités. Selon une enquête indépendante menée en août 2011 auprès de 600 ménages dans l'agglomération de Port-au-Prince, la majorité des Haïtiens estimait que la MINUSTAH aidait à maîtriser les activités des bandes⁹. De même, d'après l'enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne auprès du personnel de la MINUSTAH, 57 % des personnes interrogées ont qualifié de bons ou excellents les résultats de la MINUSTAH en matière de sûreté. Cinquante-deux pour cent de ses partenaires ont considéré qu'elle avait joué un rôle essentiel dans le maintien de la sécurité.

⁸ Corail, Jean-Marie Vincent, Terrain Accra, Accra Nord/Sud, Champs de Mars, Carradeux et Pétionville-Club.

⁹ Voir Grant Gordon et Lannen Young, *Haitian perspectives on MINUSTAH before the renewal of the mandate*, Columbia University, octobre 2011.

Tableau 2
**Évaluation par son personnel des progrès accomplis
 par la MINUSTAH en 2010 et 2011**

	<i>Bons ou excellents (pourcentage)</i>
Assurer la sécurité dans certains camps de déplacés	60,4
Maintenir la sécurité et la stabilité	56,9
Aider à ce que l'aide humanitaire soit dispensée efficacement et que les ressources soient bien mises à disposition du processus de reconstruction	55,1

Source : Enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne auprès du personnel de la MINUSTAH, question 8.

27. Les conditions de sécurité en Haïti demeurent néanmoins précaires. Le pays doit faire face à des difficultés incessantes, notamment l'insuffisance de sécurité dans les grands camps de déplacés, la multiplication des cas de violence à caractère sexuel et sexiste et la résurgence du crime. Les besoins en matière de protection dans les camps provisoires, en particulier pour les femmes et les enfants, dépassent largement les capacités de la Police nationale d'Haïti et de la Police des Nations Unies. Le niveau d'insécurité auquel sont exposées les personnes vivant dans des camps provisoires est plus élevé que pour le reste de la population¹⁰.

Appui électoral

28. La MINUSTAH a joué un rôle essentiel dans le succès des élections de 2010-2011. Les parties prenantes ont fréquemment fait remarquer que les élections n'auraient pas eu lieu sans l'appui de la Mission. Étant donné la lenteur du relèvement et de la reconstruction à l'époque des élections, Haïti avait besoin de responsables nationaux au plus haut niveau. Le succès des élections était capital pour la stabilité du pays. Pour concourir à l'organisation des élections, la MINUSTAH a mobilisé ses connaissances techniques, son personnel, ses ressources en matière de logistique et de sécurité, formé des homologues haïtiens, fourni des bulletins de vote et du matériel, escorté et protégé les observateurs électoraux et dirigé la coordination des différentes entités qui ont fourni une assistance électorale internationale.

29. En collaboration avec la communauté internationale, le Représentant spécial du Secrétaire général a usé de ses bons offices, afin d'aider à mettre un terme à la polémique au sujet d'irrégularités lors du premier tour des élections présidentielles. Cette initiative a permis de déboucher sur une issue acceptable pour les principaux intervenants et conduit à un deuxième tour qui s'est plutôt bien déroulé. L'élection d'un nouveau président et la passation pacifique des pouvoirs a été une grande réussite, même si elle a été précédée d'un processus mouvementé et de nombreuses consultations politiques en coulisse.

30. Étant assorti de délais et orienté vers l'action, l'appui politique comprend généralement un transfert de connaissances aux homologues nationaux. Cependant,

¹⁰ Voir Robert Muggah et Athena Kolbe, *Security from the bottom-up in Haiti: before and after the quake*, novembre 2011 (voir <http://www.embassymag.ca/page/view/muggah-11-02-2011>).

peu de capacités ont été conservées au plan institutionnel en Haïti, en raison du caractère provisoire du conseil électoral et de la restructuration des bureaux électoraux des communes et des régions. Durant les périodes postélectorales, la MINUSTAH manquait souvent d'interlocuteur national avec lequel poursuivre les activités de renforcement des capacités en cours. Le problème posé par les faibles capacités de l'État et l'absence d'un conseil électoral permanent n'a pas été résolu pendant la période examinée, et les élections haïtiennes ont continué à dépendre d'appuis extérieurs.

Facilitation de l'aide humanitaire et restauration des capacités de l'État

31. L'accès de la MINUSTAH à tous les départements du pays, ses connaissances des communautés locales et du terrain, et le réseau de relations qu'elle avait établi avec des interlocuteurs nationaux se sont avérés être des atouts précieux pour l'efficacité et le succès des opérations de secours. Elle a appuyé et facilité l'aide humanitaire, immédiatement après le séisme et dans la période qui a suivi, en fournissant des escortes, dégageant des routes, et en menant d'autres actions conjointes avec des militaires et des civils. La Mission a également employé ses ressources en génie militaire et en logistique pour aider l'État (notamment les institutions essentielles au respect de l'état de droit) à poursuivre ses opérations (en construisant par exemple des structures provisoires pour les tribunaux, la police et autres institutions). Ces actions, autorisées par la résolution 1927 (2010) du Conseil de sécurité et les mesures spéciales de prêt d'équipement de l'ONU à l'État haïtien, ont été essentielles pour pallier les capacités manquantes et assurer le fonctionnement continu de l'État alors qu'il s'efforçait de se relever¹¹.

Le décalage entre, d'une part, les attentes suscitées par la MINUSTAH dans la population et, d'autre part, le mandat de la Mission et ses ressources, associé à l'épidémie de choléra, à l'exploitation sexuelle et aux accusations de maltraitance a entamé l'image de la Mission et de ses réalisations

32. À l'exception du rôle que la Mission joue dans le maintien de la stabilité et de la sécurité, la population haïtienne n'a, d'une manière générale, qu'une compréhension limitée du mandat de la MINUSTAH⁹. À cet égard, il faut savoir que durant la période qui a suivi le séisme, une grande confusion a régné du fait de la diversité des tâches que la Mission accomplissait, alors que sa composante civile et son travail restaient mal connus. En raison de la grande visibilité de ses soldats, elle a été parfois assimilée à sa seule composante militaire¹⁰.

33. Les attentes suscitées par la MINUSTAH ont dépassé de beaucoup le mandat qui lui avait été assigné de venir en aide au Gouvernement haïtien. Certains membres du Gouvernement eux-mêmes attendaient de la Mission qu'elle supplée au manque de capacités et de ressources et qu'elle développe les infrastructures du pays.

34. Dans les départements, en particulier dans les zones reculées où la présence des autorités était limitée ou nulle, la population attendait de la MINUSTAH qu'elle

¹¹ S/2010/446, par. 30 et S/2010/183, par. 37 à 41.

fournisse des services et qu'elle améliore les conditions de vie. Dans quelques cas où des fonds étaient disponibles, la Mission est intervenue pour apporter des secours, mais elle ne disposait pas des ressources nécessaires pour répondre en totalité aux nombreuses attentes.

35. Certains attendaient, par exemple, des services médicaux destinés aux contingents qu'ils soient accessibles à la population locale, aussi bien avant qu'après la période de crise. Toutefois, comme stipulé dans les mémorandums d'accord conclus entre les pays fournisseurs de contingents, ces services sont réservés en priorité aux soldats et toute entorse à cette règle doit être décidée par le commandement du contingent. Dans les situations d'urgence ou dans le cadre d'initiatives de coopération civilo-militaire, les services médicaux de certains contingents ont été ouverts à la population locale, mais uniquement au cas par cas et de manière limitée. Ni la MINUSTAH ni les contingents n'ont disposé des ressources nécessaires pour recourir régulièrement à de telles pratiques.

36. Le décalage entre, d'une part, les attentes suscitées par la Mission dans la population et, d'autre part, son mandat et ses ressources a généré frustration et déception. L'épidémie de choléra et les accusations de violences sexuelles lancées contre le personnel de la MINUSTAH ont contribué à une perception négative de la Mission. Des données issues d'une étude externe ont montré que la majorité des Haïtiens croyaient que la Mission avait apporté le choléra en Haïti¹⁰. De ce fait, un certain antagonisme est apparu, réduisant la mobilité du personnel et son interaction avec la population, ce qui a nui à l'efficacité de la Mission. Après le séisme, de nombreux projets à effet rapide ont été mis en place à la fois pour apporter des secours et pour renforcer la confiance de la population dans la Mission.

37. Les projets à effet rapide ont permis d'accroître la visibilité de la MINUSTAH et la confiance que la population lui accorde. La plupart des principales composantes de la Mission ont utilisé ces projets pour appuyer dans une certaine mesure les groupes de population qui en avaient besoin. Alors que la part du budget qui leur a été affectée est restée de 7,5 millions de dollars¹², le plafond autorisé pour chaque projet est passé exceptionnellement de 25 000 dollars à 100 000 dollars¹³. Les membres du personnel ayant participé à la mise en œuvre des projets ont rapporté que le plafond précédemment fixé avait empêché de gagner la « bataille des cœurs et des esprits » et que son relèvement s'imposait et avait été bien accueilli.

38. La mise en œuvre des projets s'est heurtée à un certain nombre de problèmes : les critères de sélection des projets étaient trop généraux pour orienter leur formulation; il a été difficile de trouver des partenaires d'exécution compétents disposant des connaissances techniques requises; et parfois, la lenteur du traitement des documents et les retards dans les ordres de paiement ont entravé la mise en œuvre des projets, qui n'ont pas eu l'effet escompté sur la confiance. Les compétences techniques utilisées aux phases d'examen et de mise en œuvre des projets ont également suscité des interrogations. Sur les 229 projets mis en œuvre durant l'exercice 2010-2011, 182 concernaient la remise en état d'infrastructures et la fourniture de services publics de base.

¹² A/C.5/19 et A/65/776.

¹³ Voir A/65/776, partie V. A.

En dépit des efforts faits par la MINUSTAH pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son cadre stratégique intégré, les indicateurs de succès laissent encore à désirer

39. Une analyse du cadre stratégique de la MINUSTAH a montré que tous les indicateurs de succès sauf un, applicables à ses quatre composantes essentielles (développement de la démocratie et consolidation de l'autorité de l'État; sécurité, ordre public et progression de l'état de droit; droits de l'homme; et coordination des opérations humanitaires et du développement) dépendent soit des actions du Gouvernement hôte, soit de facteurs externes que la Mission ne contrôle pas. Au cours de la dernière période considérée, seuls 12 indicateurs ont été atteints, alors que 18 autres ne l'ont pas été. Deux indicateurs n'ont été que partiellement atteints en raison de facteurs extérieurs, dont une instabilité politique imprévisible associée au cycle électoral, le manque de financement, le manque de capacités gouvernementales et/ou une absence de volonté politique. L'établissement de ces indicateurs de succès était motivé par le souci louable de la MINUSTAH de mesurer les résultats de son action et a clairement montré qu'elle avait tenté de tenir compte des tendances qui se dessinaient lorsqu'elle avait défini ses objectifs. Toutefois, ces indicateurs ne donnent pas toute satisfaction, car ils ne suffisent pas à se faire une idée des retombées de la présence de la Mission dans le pays sur la durée. Certains se réfèrent à des faits isolés et ne permettent pas de cerner l'évolution de la situation. Quelques exemples en sont donnés ci-après :

Composante 1

1.1.2 Adoption d'un projet de loi sur le financement des parties politiques

1.2.1 Adoption par le Parlement d'une loi sur la responsabilité et les pouvoirs financiers des structures locales de gouvernement et sur la réforme des impôts locaux

1.3.4 Adoption de la réforme des impôts locaux permettant aux autorités locales d'augmenter leurs recettes propres

Composante 2

2.3.4 Création du Conseil supérieur de la magistrature

Composante 3

3.1.4 Ratification par le Parlement de l'un des trois traités internationaux relatifs aux droits de l'enfant non encore ratifiés

Le renforcement des capacités institutionnelles est l'un des domaines dans lequel la MINUSTAH continue de rencontrer le plus de difficultés pour s'acquitter de sa tâche après le séisme

40. Après le séisme, la MINUSTAH a fait porter ses efforts sur trois activités essentielles, distinctes les unes des autres, mais interdépendantes :

- a) Renforcer les capacités du Gouvernement afin qu'il continue à fonctionner;
- b) Appuyer l'aide humanitaire;
- c) Fournir un appui à la tenue des élections.

Toutefois, les efforts déployés par la MINUSTAH en vue de renforcer les capacités, en particulier les capacités institutionnelles relatives à l'état de droit, ont été interrompus par le séisme et l'incertitude politique qui en a résulté, notamment la prolongation du cycle électoral et la formation tardive d'un gouvernement. Les bienfaits de la dynamique amorcée avant 2010 ont été annulés.

41. La formation et l'aide technique dont bénéficiaient les autorités haïtiennes ont été réduites et n'ont commencé à se rétablir qu'en 2011. Le deuxième rapport intermédiaire sur l'application du cadre stratégique intégré pour Haïti (2011) fait état du fait qu'au cours du premier semestre de 2011, parmi les cinq domaines d'intervention (reconstruction institutionnelle, territoriale, économique et sociale et création d'un environnement propice), la reconstruction institutionnelle (en particulier s'agissant de la gestion des frontières et du renforcement du système judiciaire) était celui qui avait le moins progressé.

42. Durant la période considérée, le renforcement des capacités a été le dénominateur commun à tous les domaines d'intervention de la Mission. Comme à l'ordinaire, celle-ci a eu recours à l'aide technique, à l'assistance professionnelle et au conseil pour renforcer les compétences et les capacités de diverses institutions, dont le Parlement, le Ministère de l'intérieur, les institutions du secteur judiciaire, la Police nationale d'Haïti et la Direction de l'administration pénitentiaire. À l'échelon départemental, la MINUSTAH a fourni un important appui aux maires, aux délégués et aux bureaux électoraux régionaux et communaux. En collaborant avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la MINUSTAH a recruté sur le plan national des administrateurs chargés de fournir des conseils techniques à certaines administrations publiques¹⁴, tant à l'échelle nationale que communale. La Mission a traité des demandes d'aide sans toutefois pouvoir répondre à toutes.

43. Le renforcement des capacités institutionnelles est tributaire, dans une certaine mesure, de la volonté politique du bénéficiaire et de son aptitude à intégrer l'aide fournie. En Haïti, ces deux conditions ont fait parfois défaut. Du fait de la vacance prolongée du pouvoir, la MINUSTAH n'a pas pu déployer les moyens nécessaires au renforcement des capacités de l'État. Au fur et à mesure de l'entrée en fonction des nouveaux membres du Gouvernement, les fonctionnaires déjà formés n'ont pas été maintenus à leur poste, ce qui a entraîné une déperdition de la mémoire et des capacités institutionnelles, perte qu'a souvent palliée le personnel de la Mission.

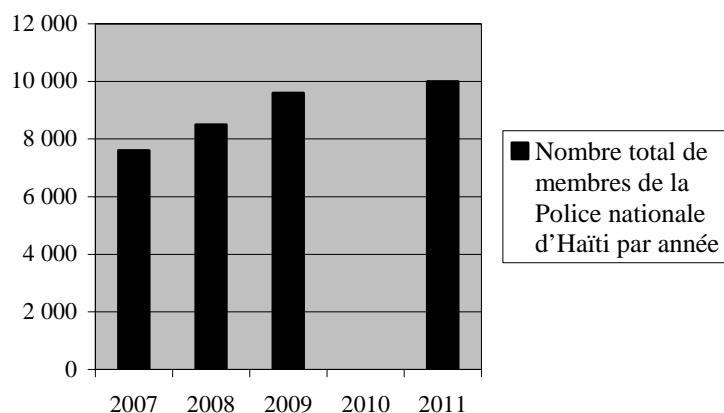
¹⁴ Voir S/2011/183, par. 37.

Ainsi, la MINUSTAH a aidé les 140 communes à préparer leur rapport d'activité pour la période 2006-2011, ce qui a facilité la passation des pouvoirs. Les autorités locales ayant fonctionné au ralenti faute de ressources et de pouvoirs appropriés, le renforcement et le maintien des capacités ont été difficiles.

La MINUSTAH n'a pas réussi à faire de la Police nationale d'Haïti une institution capable d'assurer la sécurité en dépit de l'appui précieux qu'elle lui a fourni

44. En plus de fournir un appui opérationnel, la Police des Nations Unies a été chargée d'aider le Gouvernement haïtien à réformer et à restructurer la Police nationale d'Haïti¹⁵. Avant 2010, un progrès sensible avait été enregistré : le Gouvernement avait adopté un plan de réforme de la Police nationale haïtienne pour la période 2000-2005 et le nombre total de policiers haïtiens avait augmenté lentement, mais régulièrement¹⁶. Compte tenu d'une baisse notable des cas d'enlèvement de personnes, la confiance de la population dans la Police nationale avait augmenté¹⁷.

Figure II
Augmentation du nombre total de membres de la Police nationale d'Haïti entre 2007 et 2011



Source : S/2011/540, par. 21; S/2010/446; S/2009/439, par. 32; S/2008/586, par. 26 et S/2007/503, par. 34. En 2010, aucune augmentation n'a été enregistrée du fait de la suspension du programme de formation de la Police à la suite du séisme.

45. La confiance de la population dans la Police nationale d'Haïti a continué de croître en 2010 et 2011. Une enquête menée en 2010 auprès des ménages¹⁸ a révélé

¹⁵ Paragraphe 10 de la résolution 1892 (2009) du Conseil de sécurité.

¹⁶ Le plan national de réforme de la Police nationale d'Haïti pour la période 2006-2011 avait comme objectif de porter le nombre total d'agents à 14 000 au 31 décembre 2011.

¹⁷ Voir Athena Kolbe *et al.*, « Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake », *Medecine, Conflict and Survival*, Vol. 26, n° 4.

¹⁸ L'enquête a été effectuée par des chercheurs attachés au Centre de recherches pour le développement international, au projet Small Arms Survey et au PNUD.

que plus des deux tiers des personnes interrogées s'adresseraient en premier lieu à la Police nationale si leurs biens étaient menacés. Une autre enquête menée en 2009 auprès d'un autre groupe de la population suggère que la confiance serait en hausse¹⁹. D'autres études font référence à des sondages qui ont placé la Police nationale au rang d'institution publique la plus fiable^{20 21}. Par sa forte présence dans les rues, la Police nationale a donné la preuve aussitôt après le séisme de sa résilience face aux terribles difficultés auxquelles elle se trouvait confrontée²¹. La MINUSTAH a contribué à ces bons résultats en appuyant de manière continue le renforcement des capacités opérationnelles de la force.

46. En 2010-2011, l'efficacité globale de la Police nationale d'Haïti laissait encore à désirer. On disait que la corruption y était largement répandue et on faisait état de son manque de professionnalisme, qui se traduisait entre autres par un recours excessif à la force, des violations des droits de l'homme et de piètres techniques d'enquête²⁰. Certains avaient l'impression qu'elle ne s'était guère améliorée depuis 2004 et rares étaient ceux qui pensaient que la MINUSTAH serait en mesure de lui transférer la responsabilité de la sécurité dans les années à venir. Les parties prenantes avaient le sentiment que le renforcement des capacités de la Police nationale demeurait fragile et que le retrait de la Mission pourrait conduire à une régression. La Police nationale continuait d'être fortement dépendante de la MINUSTAH, particulièrement à l'extérieur de Port-au-Prince²⁰.

47. En outre, le séisme de 2010 a obligé la MINUSTAH à s'attaquer en priorité aux conséquences de la catastrophe, en reconstruisant notamment les infrastructures, ce qui s'est fait au détriment de son action de formation de la police. Le programme de formation a été suspendu lorsque le Parlement, dont le siège avait été détruit, s'est provisoirement installé dans les locaux de l'École de police. Le recrutement a été retardé en raison du manque de fonds nécessaires aux examens médicaux. Depuis le séisme, une seule promotion, la vingt-deuxième, comptant 877 policiers, a été diplômée. En 2010, l'augmentation régulière du nombre de policiers observée depuis 2004 s'est interrompue pour reprendre en 2011²². Les bouleversements causés par le séisme pourraient avoir fait chuter les effectifs de la Police nationale d'environ 17 %.

48. La stratégie de formation de la Police nationale d'Haïti n'a pas été optimale. Au départ, la formation s'adressait principalement aux policiers de rang subalterne, tandis que les policiers de rang intermédiaire étaient négligés, au détriment des capacités opérationnelles de la force. Or les policiers de rang intermédiaire jouent un rôle important dans la direction et la supervision d'agents souvent inexpérimentés. En outre, les initiatives de formation ont souvent pâti d'un manque de coordination, les donateurs ayant généralement mis en œuvre leurs propres programmes, qui ne s'inscrivaient pas dans un plan ou une stratégie cohérente de formation.

¹⁹ Athena Kolbe et Robert Muggah, « Securing the State: Haiti Before and After the Earthquake », *Small Arms Survey 2011: States of Security*.

²⁰ Voir Keith Crane *et al.*, « Building a More Resilient Haitian State », RAND Corporation (2010).

²¹ Voir Timothy Donais, « Reforming the Haitian National Police: from Stabilization to Consolidation », in A. Thompson et J. Heine, ed., *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, Wilfrid Laurier Press, 2010.

²² Projet de plan de développement de la Police nationale haïtienne 2012-2016, partie D (distribué en octobre 2011).

49. Le séisme a également interrompu la procédure d'agrément des agents de la Police nationale, qui consiste à s'assurer qu'ils satisfont aux critères éthiques et professionnels requis et qui contribue à rétablir la confiance dans la force. Avant le séisme, la MINUSTAH avait joué un rôle clef dans cette procédure²³. En collaboration avec la Police nationale d'Haïti, elle avait ouvert plus de 7 000 dossiers d'enquête et avait rendu ses conclusions pour près de la moitié d'entre eux²⁴. Toutefois, lorsque l'examen de ces nombreux dossiers révélait un problème d'ordre éthique ou professionnel, rien ou presque n'était fait pour y remédier. Sur les 138 policiers qui avaient été jugés inaptes au service, aucun n'avait été destitué²⁴, certains cas n'ayant toujours pas été tranchés par le Conseil supérieur de la police deux ans plus tard.

50. La Police des Nations Unies a eu du mal à mener à leur terme les procédures d'enquête. Beaucoup y ont vu un manque de volonté de réforme tant du côté du Gouvernement que du côté de la Police nationale d'Haïti, mais les faibles résultats peuvent aussi être attribués à la difficulté d'obtenir des informations fiables et de maintenir la totalité des effectifs de l'unité commune d'enquête. Pour mettre sur pied une police professionnelle et dotée d'une éthique, il convient d'améliorer la procédure d'enquête tant du point de vue des délais que du suivi, c'est-à-dire des mesures à prendre à l'encontre des policiers déclarés inaptes au service.

51. L'appui fourni à la Police nationale d'Haïti par la Police des Nations Unies a manqué d'efficacité pour de multiples raisons. Ainsi, les membres de la composante police de la MINUSTAH étaient originaires de plus de 50 pays²⁵, d'où une importante disparité de formation et de qualification parmi les policiers. Compte tenu de l'absence d'un encadrement commun aux différentes fonctions de la Police des Nations Unies, les méthodes adoptées individuellement ont parfois abouti à désorienter les agents de la Police nationale. Par ailleurs, quelques parties prenantes ont mis en cause la capacité de certains membres de la Police des Nations Unies de former ou d'encadrer les policiers haïtiens, en partie à cause de l'inadéquation entre les compétences des policiers chargés de la formation et les attributions des postes à pourvoir.

52. Dans les échanges quotidiens, le fait que de nombreux membres de la Police des Nations Unies ne parlaient ni français, ni créole a gêné la communication et l'instauration de la confiance. Ceux qui parlaient l'une ou l'autre de ces langues ont été très sollicités et la Police nationale d'Haïti a fait observer qu'avec des policiers ne parlant pas la même langue, la coopération et la cohabitation étaient de pure forme. L'aide linguistique a été jugée insuffisante et, dans les zones peuplées temporairement de déplacés, il n'y aurait eu aucune possibilité de recourir à des interprètes ou à des traducteurs.

53. La Police des Nations Unies a considéré que l'engagement politique de la Mission était un préalable indispensable pour apporter un appui efficace à la Police nationale d'Haïti et faire aboutir la réforme de la police. La MINUSTAH n'aurait eu qu'un dialogue réduit avec les responsables de la Police nationale à propos de cette réforme, la vacance du pouvoir durant la plus grande partie de 2011 ayant encore aggravé la situation. Sans un engagement plus ferme du Gouvernement en faveur de

²³ International Crisis Group, « Garantir la sécurité en Haïti : réformer la police » (2011).

²⁴ Chiffre le plus récent fourni par la MINUSTAH.

²⁵ Les statistiques portant sur les contingents peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/resources/statistics/>.

la réforme et du développement de la Police nationale, les capacités institutionnelles et opérationnelles de celle-ci resteraient insuffisantes.

L'appui de la MINUSTAH au renforcement de l'état de droit se heurte à de nombreuses difficultés

54. Trop peu de progrès ont été effectués dans le renforcement des institutions chargées de faire respecter l'état de droit. La réforme des institutions judiciaires et pénitentiaires a moins progressé que le renforcement des capacités de la Police nationale, ce qui a mis en évidence la nécessité d'adopter une approche globale pour réformer le système pénal. De nombreuses études indiquent que la réforme de la police ne pourra être menée à bien sans une réforme concomitante des autres institutions chargées de faire respecter l'état de droit, notamment pour ce qui est de leur coordination^{26, 27}.

55. Les efforts accomplis par la MINUSTAH pour suivre une approche intégrée en vue de surmonter les obstacles à l'instauration de l'état de droit se sont cependant heurtés à de nombreuses difficultés. Dans la première moitié de 2011, la Mission a examiné avec les principales parties prenantes la possibilité d'adopter un accord concernant l'état de droit qui permettrait : a) d'accroître l'intérêt de la population à l'égard de la sécurité juridique et de la justice; et b) de veiller à la coordination de l'appui apporté par les donateurs et le secteur privé à la réforme du secteur de la sécurité et de l'appareil judiciaire. Les discussions ont cependant été entravées par l'impasse dans laquelle s'est trouvée la situation politique à la suite du rejet par le pouvoir législatif de deux nominations au poste de premier ministre²⁸. Après sa prise de fonctions, le nouveau Gouvernement n'a pas tenu à remettre le projet sur la table, préférant plutôt mener des consultations aux fins d'établir une feuille de route définissant les priorités nationales.

56. Le Groupe chargé des politiques relatives à l'état de droit, créé en 2009 par la MINUSTAH et l'équipe de pays des Nations Unies pour renforcer la coordination sectorielle, n'est pas parvenu à améliorer sensiblement la coordination opérationnelle aux trois niveaux définis dans son mandat : au sein de la Mission, entre les sections de la Mission et les membres de l'équipe de pays, et entre le quartier général de la Mission et les postes de commandement. Il convient cependant de signaler que la MINUSTAH et le Programme des Nations Unies pour le développement ont mené ces dernières années des programmes conjoints dans certains secteurs de la justice et du maintien de l'ordre. Enfin, les membres du personnel de la Mission ont estimé que la coordination entre les différentes sections et composantes n'était pas suffisante, et que les activités étaient planifiées et exécutées en vase clos.

57. Il existe à la MINUSTAH un Coordonnateur des questions d'état de droit, qui aurait besoin de pouvoirs considérables pour s'acquitter de son mandat consistant à

²⁶ Voir le *Rapport sur le développement dans le monde : Conflits, sécurité et développement*, Banque mondiale, Washington, 2011.

²⁷ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans son *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité*, souligne également que la réforme de la police doit s'insérer dans le cadre d'une réforme intégrée de la justice, concernant notamment les systèmes judiciaire et pénitentiaire.

²⁸ S/2011/183, par. 42 et 43.

superviser les activités que la Mission mène à l'appui de l'état de droit et à les organiser selon les priorités. Même si les efforts visant à étendre ses pouvoirs ont été contrecarrés par l'interruption des activités de renforcement des capacités à la suite du séisme, l'ambiguïté des rapports hiérarchiques entre le Coordonnateur et les sections compétentes de la MINUSTAH, notamment la Section de la justice et le Groupe de l'administration pénitentiaire, ont également pu entraver les progrès de la Mission dans ce domaine. On n'a pas confié au Coordonnateur le rôle directeur qui lui était destiné et, en conséquence, les activités de son bureau et celles de la Section de la justice se chevauchent parfois. Au moment de l'évaluation, le poste de coordonnateur était vacant depuis plus de six mois. La Mission réexamine actuellement ce poste dans le cadre de la révision d'ensemble de sa démarche en matière de renforcement des capacités et des institutions.

58. Alors que le renforcement des institutions était l'une des grandes priorités de la MINUSTAH, en particulier dans le domaine de l'état de droit, il semble que la Mission et l'équipe de pays en Haïti ne disposaient pas d'une stratégie cohérente en la matière. Il n'était prévu, dans l'immédiat, ni de revitaliser le Groupe chargé des politiques relatives à l'état de droit ni d'élaborer une telle stratégie.

Une coordination efficace avec l'équipe de pays, essentielle pour la transition, demeure difficile à mettre en œuvre

59. La MINUSTAH a planifié ses opérations de terrain conformément au cadre stratégique intégré pendant la période de crise qui a suivi le tremblement de terre. Une nette amélioration des relations entre la MINUSTAH et l'équipe de pays a pu être constatée par rapport à 2009, notamment en ce qui concerne la communication et la volonté de coopérer. On a attribué cette évolution positive à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre stratégique intégré, à la proximité physique des deux entités, et à l'ouverture au dialogue dont ont fait preuve les hauts dirigeants, notamment dans leur manière de diriger. De nombreux exemples de collaboration constructive entre la MINUSTAH et l'équipe de pays ont été cités.

60. Si un consensus s'est dégagé au sujet de la planification stratégique, cela n'a pas nécessairement donné lieu à une meilleure coordination ou à une approche plus intégrée aux niveaux technique et opérationnel. Bien que louables, les efforts visant à renforcer l'intégration des activités étaient encore entravés par des questions de procédure. En ce qui concerne le renforcement de la coopération dans le cadre des activités de programme, très peu de changements systématiques ont pu être observés. Certains partenaires ont affirmé que les différentes entités du système des Nations Unies pourraient favoriser l'unité de l'action qu'elles mènent en Haïti en restant mieux informés de leurs programmes respectifs et en améliorant la coordination en la matière, au moins dans certains secteurs.

61. Les membres du personnel de la Mission ont fait état de problèmes sur le plan de la communication et de la coordination avec leurs homologues des organismes des Nations Unies. Particulièrement dans les régions où la présence des organismes des Nations Unies était limitée, les bureaux régionaux de la MINUSTAH ne disposaient pas toujours de voie de communication régulière avec les sièges des organismes concernés à Port-au-Prince. Le degré de coordination entre les bureaux régionaux de la MINUSTAH et l'équipe de pays variait d'une région à l'autre et était souvent le résultat d'initiatives personnelles.

62. L'accroissement des besoins déjà considérables en Haïti et l'augmentation des contributions des donateurs à la suite du séisme se sont traduits par une multiplication des activités menées par les organismes des Nations Unies. L'interdépendance de la plupart des domaines d'intervention entraîne inévitablement des chevauchements entre les activités de la MINUSTAH et de l'équipe de pays. Même si ceux-ci peuvent avoir des effets positifs, les intervenants doivent travailler en coordination pour éviter les doubles emplois et les gaspillages, notamment en tirant parti de la complémentarité de leurs compétences et de leurs ressources.

63. Les difficultés rencontrées dans l'intégration des activités en Haïti ne sont pas exceptionnelles, et les problèmes fondamentaux sont semblables à ceux que doivent résoudre les organismes des Nations Unies pour renforcer la cohérence de l'aide au développement. Ces problèmes concernent notamment les décalages entre les cycles de planification et de financement, les sources de financement et la prévisibilité de celui-ci ainsi que les rapports hiérarchiques avec les organes directeurs²⁹.

64. En outre, les chevauchements et le manque de continuité caractérisant l'assistance internationale en matière humanitaire et dans les domaines du développement et de la sécurité ne sont propres ni au système des Nations Unies ni à la situation en Haïti. Les différentes interventions comportent des objectifs et des activités qui ne sont pas entièrement complémentaires, et peuvent même être contradictoires. Le fait que les financements proviennent de sources multilatérales, bilatérales et privées et la diversité de la nature et de la durée des processus décisionnels peuvent compliquer la coordination entre les acteurs internationaux dans n'importe quel pays²⁶. Il convient donc de rester réaliste quant au degré de coordination escompté de la MINUSTAH et de l'équipe de pays ainsi que du temps nécessaire à cette fin.

65. Néanmoins, la décision 2011/24 du Comité des politiques du Secrétaire général concernant Haïti et les principaux documents de planification stratégique à court terme établis par la MINUSTAH définissent clairement l'orientation et les conditions nécessaires au progrès, et prie les parties prenantes concernées, à savoir le Gouvernement, la MINUSTAH et l'équipe de pays, d'unir leurs efforts. Il reste à voir dans quelle mesure un plan intégré pourra être mis en œuvre. Les résultats obtenus par la MINUSTAH seront tributaires, en partie, de la mesure dans laquelle d'autres organismes des Nations Unies s'acquitteront de leurs engagements concernant le plan intégré, et vice-versa.

Après le séisme, l'élargissement des responsabilités en matière de protection a compliqué les modalités d'exécution du mandat de la MINUSTAH en matière de droits de l'homme

66. La Section des droits de l'homme a pour mission de favoriser la prise en compte systématique des droits de l'homme dans les activités de la Mission, de suivre la situation des droits de l'homme en Haïti et d'en rendre compte. Comme c'est souvent le cas dans les missions de maintien de la paix intégrées, la Section a par ailleurs assuré la représentation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Haïti et, après le séisme, la direction du groupe sectoriel chargé de la

²⁹ Voir A/64/589.

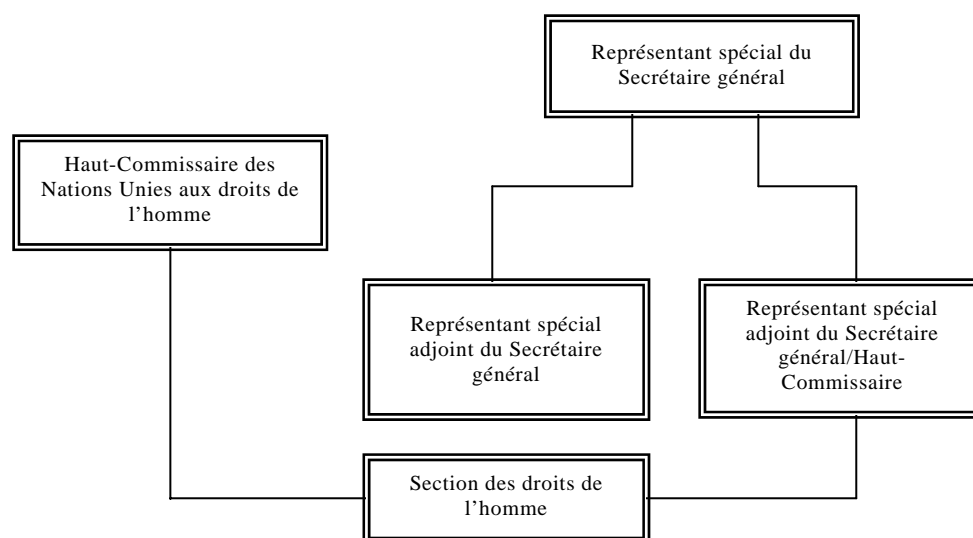
protection pour le groupe de la protection à l'échelle mondiale, habituellement dirigé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés³⁰.

67. Ainsi, le personnel de la Section des droits de l'homme devait rendre compte à trois responsables hiérarchiques différents :

- a) Au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, en tant que représentant du Haut-Commissariat en Haïti;
- b) Au Représentant spécial du Secrétaire général, par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général aux affaires politiques;
- c) Au Représentant spécial du Secrétaire général, par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, qui est chargé des questions humanitaires et relatives au développement, en tant que responsable du groupe sectoriel chargé de la protection.

Figure III

Filières suivies par la Section des droits de l'homme pour rendre compte



68. Le double rôle de la Section des droits de l'homme, qui représente à la fois la MINUSTAH et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, a pour but de lui permettre de promouvoir et de favoriser l'unité de l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme (voir fig. III). Sur le plan opérationnel, cela signifie que la Section doit présenter des budgets, des plans de travail, et des rapports annuels distincts. En plus d'un accroissement de son volume de travail, ces exigences entraînent des difficultés sur le plan de l'unité et de la cohérence du travail accompli par la Section.

69. L'action menée par la MINUSTAH dans le domaine des droits de l'homme après le séisme consistait essentiellement à surveiller le respect des droits de

³⁰ Deux attachés de liaison travaillaient pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Haïti.

l'homme et à encourager leur prise en compte systématique par les institutions chargées de faire respecter l'état de droit, ainsi qu'à favoriser l'instauration d'un environnement protecteur, en particulier pour les populations les plus vulnérables. La Section des droits de l'homme a œuvré en coordination avec la Section de la justice, le Groupe de l'administration pénitentiaire et la composante police de la MINUSTAH pour surveiller le respect des droits de l'homme dans les centres de détention et promouvoir la prise en compte des droits de l'homme dans les différentes activités de formation menées par les membres du personnel de la Mission et des institutions haïtiennes. La Section a désigné un conseiller en matière de droits de l'homme pour collaborer avec le Chef de la Police des Nations Unies. Le conseiller a dirigé les activités de la Section qui avaient des incidences sur la Police nationale et l'appareil judiciaire, a promu les questions connexes, telles que l'encadrement et l'agrément des fonctionnaires de la Police nationale, et a entrepris une évaluation conjointe de la sécurité dans les camps de déplacés.

70. Dans la période qui a suivi le séisme, les questions de protection n'ont pas été considérées comme prioritaires dans l'ensemble du système sectoriel d'aide humanitaire. Cela a été attribué à un manque d'encadrement de la part de la Mission et à l'insuffisance des ressources qu'elle a allouées à la question³¹. Selon la MINUSTAH, les travaux du groupe sectoriel ont été ralentis par des désaccords entre ses membres sur des questions concernant la stratégie et les activités à mettre en œuvre. Certaines organisations estimaient que le groupe sectoriel devait s'attacher avant tout à fournir des services essentiels aux personnes les plus vulnérables, tandis que d'autres estimaient qu'il fallait se consacrer essentiellement à la protection de ces personnes. Les opinions divergeaient également quelque peu sur la mesure dans laquelle le groupe sectoriel devait promouvoir et suivre l'application par les autres groupes sectoriels d'une approche fondée sur les droits de l'homme, afin que les organismes d'aide humanitaire et leur personnel accordent suffisamment d'attention à l'égalité d'accès aux services.

71. La Section des droits de l'homme a établi des rapports quotidiens, hebdomadaires, mensuels et annuels qui ont été distribués uniquement au sein de la Mission et dans d'autres entités du système des Nations Unies, notamment au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et au Siège de l'ONU. Les décisions quant à la diffusion publique des rapports sur les droits de l'homme ont été prises au cas par cas, sur la base de la stratégie qui semblait dans chaque cas la plus appropriée. La MINUSTAH a préféré cette façon de procéder à la dénonciation publique.

72. Selon la directive relative aux droits de l'homme, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques sont tenues d'établir en principe tous les six mois un rapport public sur les atteintes aux droits de l'homme³². Cependant, depuis le séisme, les seuls rapports diffusés auprès du public faisaient état de violations des droits de l'homme commises par la Police nationale d'Haïti³³. Certaines parties concernées interrogées par le Bureau des services de contrôle interne souhaitaient avoir accès à un plus grand nombre de rapports de la Mission sur les droits de l'homme.

³¹ « Haiti: still trapped in the emergency phase », Refugees international, rapport de terrain, 6 octobre 2010.

³² Directive relative à l'établissement de rapports publics par les composantes droits de l'homme des opérations de paix des Nations Unies et des missions politiques, 1^{er} juillet 2008.

³³ Communiqué de presse de la MINUSTAH, 27 décembre 2011 (disponible à l'adresse suivante : <http://minustah.org/?p=33385>).

V. Conclusions

73. La MINUSTAH a montré sa capacité de résistance en réagissant de manière efficace au lendemain du tremblement de terre, même si l'action visant à renforcer les capacités de la Police nationale d'Haïti et d'autres institutions chargées de faire respecter l'état de droit s'est heurtée à certaines difficultés. Alors que le pays s'efforçait de se relever de la catastrophe, la Mission a su conserver toute son utilité en redéfinissant ses activités, en axant ses efforts sur le maintien de la stabilité politique, en s'efforçant d'empêcher une interruption de l'aide humanitaire, en reconstituant et en renforçant les capacités de la Police nationale d'Haïti, et en renforçant les institutions judiciaires et pénitentiaires. Elle a également joué un rôle déterminant dans la tenue des élections nationales.

74. Après l'entrée en fonctions du Président Martelly au mois de mai 2011, la MINUSTAH a pu délaissier les interventions d'urgence et activités de relèvement pour revenir à sa mission principale, à savoir renforcer les capacités et les institutions du pays, en particulier dans le domaine de l'état de droit. Toutefois, l'impasse dans laquelle s'est trouvée la situation politique l'a ensuite obligée à consacrer l'essentiel de ses efforts à la recherche d'un consensus.

75. En raison principalement de l'instabilité politique et de faibles capacités d'absorption, la MINUSTAH a dû surmonter de nombreux obstacles en vue de consolider de façon durable les principales structures étatiques. De ce fait, les nationaux n'ont que faiblement participé aux initiatives prises en matière de renforcement des capacités. L'absence d'une méthode d'appui aux institutions chargées de faire respecter l'état de droit qui soit commune aux différents acteurs du système des Nations Unies a également entravé le travail de la Mission. Si une coopération étroite avec l'équipe de pays des Nations Unies a pu s'établir sur le plan stratégique, cela n'a pas toujours été le cas sur les plans opérationnel et technique. Il reste à définir comment, compte tenu de leurs disparités en termes d'origine, de financement, d'organisation et de mandat, la Mission et l'équipe de pays peuvent vraiment travailler ensemble à la mise en œuvre d'un plan de retrait de la Mission.

76. Le décalage entre les fortes attentes suscitées par la MINUSTAH et sa capacité d'y répondre est un facteur qui risque de porter atteinte à la réputation de l'ONU. La gestion de ces attentes devrait faire partie intégrante des efforts constants que la Mission déploie pour s'assurer la confiance de la population.

77. Dans l'optique du départ de la Mission, à terme, la solidité des institutions chargées de faire respecter l'état de droit, notamment la Police nationale d'Haïti, sera le premier critère d'appréciation. Mettre en place de telles institutions requiert des efforts à long terme. Or, le programme à court terme des opérations de maintien de la paix qui exige des résultats immédiats n'est pas nécessairement compatible avec l'horizon plus lointain de la stabilité institutionnelle.

78. Il importe donc avant tout de définir des priorités. Le renforcement de l'état de droit devrait occuper une place centrale. La Mission ne doit pas perdre de vue l'urgence de cette tâche et doit s'employer à écarter les nombreux obstacles au développement des institutions. Pour obtenir des résultats durables, la MINUSTAH doit pouvoir compter dans le même temps sur la volonté et la capacité du Gouvernement haïtien de réformer et de développer les institutions chargées de faire respecter l'état de droit. La destitution du Premier Ministre Conille en février 2012, à propos de laquelle le Secrétaire général et son Représentant spécial ont exprimé de

vives inquiétudes, compromet la possibilité d'accomplir des progrès supplémentaires dans ce domaine puisque la Mission manque désormais d'un partenaire gouvernemental au plus haut niveau avec lequel dialoguer. Sans investissement national dans les réformes, la police, la justice et les établissements pénitentiaires resteront faibles; et les résultats obtenus, précaires.

79. Pour parvenir à mettre en place ces institutions, il faut que le Gouvernement haïtien et la communauté internationale exercent des responsabilités mutuelles, afin de favoriser la réconciliation politique et de réduire la dépendance de l'État à l'égard de l'appui extérieur en matière de sécurité et d'autres services de base. La MINUSTAH, le Gouvernement haïtien et la communauté internationale partagent la responsabilité du renforcement et de la réforme des principales institutions. La MINUSTAH est en mesure, sur la base d'un ensemble d'objectifs de référence acceptés de part et d'autre, de faciliter la coordination des actions entreprises par la communauté internationale. Dans le même temps, l'aide au développement fournie à Haïti doit être plus rapide et mieux coordonnée afin que le pays s'appuie sur la stabilité actuelle pour asseoir solidement son développement socioéconomique et briser le cycle récurrent de la violence et de l'instabilité.

80. La MINUSTAH est principalement et avant tout un instrument politique auquel la communauté internationale a assigné la tâche d'aider à l'instauration d'une paix et d'une stabilité durables en Haïti. Elle n'a pas vocation à satisfaire toutes les demandes et l'efficacité et l'utilité de son action dépendent de la volonté concertée de tous. La Mission a impérativement besoin de l'appui politique renforcé et consensuel des États Membres, en particulier ceux du Groupe des Amis d'Haïti³⁴, pour remplir son rôle.

VI. Recommandations

81. Le Bureau des services de contrôle interne propose les recommandations ci-après :

Recommandations capitales

1. La MINUSTAH doit accélérer le rythme de ses consultations avec ses interlocuteurs haïtiens afin d'adopter au plus tôt le plan de développement 2012-2016 de la Police nationale d'Haïti et de définir des priorités, ce qui lui permettra, avec l'aide du Département des opérations de maintien de la paix, de mieux cibler son appui.

2. En coopération avec l'équipe de pays des Nations Unies, la MINUSTAH doit redoubler d'efforts pour mettre sur pied une méthode solide et commune aux différents acteurs du système des Nations Unies destinée à appuyer les initiatives dans le domaine de l'état de droit, tout en agissant sans délai pour coordonner les composantes de la Mission. À cette fin, il est nécessaire qu'elle clarifie et renforce le rôle du Coordinateur des questions d'état de droit.

3. La MINUSTAH doit, aux côtés de la communauté internationale, élaborer un accord avec le Gouvernement haïtien en vue de réformer l'état de droit et les autres institutions clefs de l'État. Cet accord doit expressément déterminer les

³⁴ Argentine, Brésil, Canada, Chili, États-Unis d'Amérique, France, Mexique et Uruguay.

responsabilités relatives à la réalisation des objectifs de référence acceptés de part et d'autre et servir à renforcer la responsabilité mutuelle des partenaires.

Recommandations importantes

4. La MINUSTAH doit examiner la question du double rôle de sa Section des droits de l'homme et proposer des moyens : a) d'aider la Section des droits de l'homme à renforcer la mise en œuvre de son mandat; et b) de simplifier et d'harmoniser l'établissement des rapports sur le programme.

5. La MINUSTAH doit revoir ses pratiques actuelles limitant la diffusion publique des informations relatives aux droits de l'homme et publier régulièrement des rapports plus complets sur le suivi de cette question.

Annexe

Mémoire daté du 9 mars 2012, adressé au Directeur de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne par le Sous-Secrétaire général à l'appui aux missions^a : observations du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti concernant le rapport d'évaluation du Bureau

1. J'ai l'honneur de me référer au mémoire daté du 24 février 2012, que vous avez adressé à M. Ladsous et à M^{me} Malcorra au sujet de l'évaluation susmentionnée. Je vous prie de trouver ci-après nos observations sur les conclusions et les recommandations formulées dans le projet de rapport. Nous avons consulté les responsables de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et avons incorporé leurs observations dans notre réponse.

Contexte

Paragraphe 10

2. Le Département des opérations de maintien de la paix précise que dans les résolutions mentionnées, le Conseil de sécurité demande à la MINUSTAH non seulement d'aider à l'application d'une approche intégrée de la gestion des frontières mais aussi :

a) D'appuyer le processus constitutionnel et politique en cours en Haïti, y compris en usant de ses bons offices et, en coopération avec le Gouvernement haïtien, de favoriser un dialogue politique sans exclusive et la réconciliation nationale;

b) De redoubler d'efforts pour réorienter son action en faveur du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, en étroite coordination avec le Gouvernement haïtien et les autres parties prenantes concernées, en mettant en œuvre un programme complet de lutte contre la violence adapté aux conditions locales, conformément aux dispositions de la résolution 1702 (2006):

c) De prêter un concours opérationnel à la Garde côtière haïtienne, et invite tous les États Membres, en coordination avec la MINUSTAH, à collaborer avec le Gouvernement haïtien pour enrayer les trafics transfrontières illicites de stupéfiants et d'armes et autres activités illégales.

^a Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) reproduit ci-après le texte intégral des observations du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) sur l'évaluation du programme de la Mission, conformément à l'usage établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/263 comme suite à la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

3. Le plan de développement de la Police nationale haïtienne pour 2012-2016 porte sur le renforcement de cette dernière. Les activités de renforcement des capacités de la Police nationale haïtienne concernent essentiellement l'École de police (anciennement Académie), qui a reçu de l'aide pour assurer la formation de base des nouvelles recrues et dispenser des formations spécialisées et des formations sur le tas. Les pays qui fournissent du personnel de police ont également envoyé du personnel compétent sur place pour renforcer les capacités et approfondir les compétences de la Police nationale, en particulier dans les domaines de la violence sexuelle et sexiste, de la sécurité publique, de la protection rapprochée, des opérations antiémeutes, des enquêtes criminelles, de la lutte contre le trafic de drogues et de la protection civile.

Résultats

Paragraphe 22

4. Par souci de précision, nous estimons qu'il faudrait assortir les trois priorités énumérées dans le rapport de l'échéancier ci-après :

a) De janvier à juin 2010 : maintenir la sécurité et la stabilité; faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire; et reconstituer les capacités de la Mission, notamment en prenant soin du personnel touché par le tremblement de terre;

b) De juillet à décembre 2010 : maintenir la sécurité et la stabilité; faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire; fournir un appui électoral; reconstituer et renforcer les capacités de l'État;

c) De janvier à juin 2011 : maintenir la sécurité et la stabilité; aider à la lutte contre le choléra; fournir un appui électoral; renforcer les capacités de l'État; reprendre l'exécution des programmes interrompus par le séisme.

Paragraphe 30

5. Il serait inexact d'affirmer que peu de capacités ont été conservées sur le plan institutionnel et que la MINUSTAH n'a mené aucune activité de renforcement des capacités faute d'un interlocuteur national pendant la période postélectorale. Même si le Conseil électoral n'est toujours qu'un organe provisoire et si les bureaux électoraux régionaux et municipaux sont en pleine restructuration, l'organe chargé de l'administration des élections au niveau central continue de fonctionner sous la supervision de son directeur général. La Mission est arrivée à consolider les capacités des instances électorales haïtiennes qui subsistent et en même temps à préserver l'essentiel de la mémoire institutionnelle durant cette période de transition, ce qui lui a permis de commencer à préparer les prochaines élections. Ainsi, aussitôt créé, le nouveau conseil électoral pourra s'atteler aux préparatifs des prochaines élections même s'il demeurera tributaire de l'aide extérieure dans plusieurs domaines.

Paragraphes 37 et 38

6. Les constatations faites dans le rapport vont dans le sens des conclusions générales de l'étude globale de la gestion des projets à effet rapide dans les missions de maintien de la paix, entreprises en 2010/11 par la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de maintien de la paix et la Division du budget et des finances du Département de l'appui aux missions.

Celles-ci ont constaté, entre autres, qu'il fallait simplifier davantage les procédures administratives et financières de sorte que l'exécution des projets à effet rapide ne soit pas entravée par des retards dans le traitement des demandes de paiement et l'objectif visé qui est de renforcer la confiance soit atteint; elles ont également souligné qu'il fallait prévoir du personnel de génie compétent pour l'exécution de ces projets. Les auteurs de l'étude ont fait une autre recommandation importante, à savoir faire passer le plafond autorisé des projets de 25 000 dollars à 50 000 dollars afin : d'accroître la diversité des projets qui pourraient être mis en place; de faciliter la gestion des projets pour les missions en permettant à celles-ci de réduire le nombre de projets afin de favoriser la mise en œuvre de projets plus importants; de réduire les coûts de gestion par rapport au budget total; et de permettre aux missions de trouver plus facilement des partenaires d'exécution fiables et compétents. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions se sont appuyés sur les conclusions de l'étude susmentionnée pour réviser la directive générale de 2007 relative aux projets à effet rapide, à laquelle ils sont en train d'apporter la dernière touche.

Paragraphe 54

7. Le renforcement des institutions chargées de faire respecter l'état de droit a peu progressé parce que jusqu'à très récemment encore, il était difficile de trouver au niveau national des responsables animés d'une réelle volonté d'engager une réforme.

Paragraphe 55

8. Une importante avancée doit être signalée, à savoir qu'une stratégie nationale de réforme de l'état de droit a été élaborée par une équipe constituée par le Président haïtien et la MINUSTAH. Cette stratégie a été adoptée par le nouveau Gouvernement. Un pacte pour l'état de droit a été proposé par le Groupe des amis d'Haïti lors d'une réunion tenue à New York en octobre 2010, et la MINUSTAH a commencé à revoir ses priorités et à réaffecter ses ressources en vue d'appuyer cette initiative. L'idée du pacte, qui était défendue par les donateurs, n'a jamais été officiellement acceptée par les partenaires haïtiens, d'où la difficulté de la poursuivre. Il faut aussi signaler le manque d'enthousiasme du Gouvernement haïtien, qui a fortement entravé la mise en place des institutions garantes de l'état de droit.

Paragraphe 56

9. Nous proposons d'ajouter à la fin du paragraphe la phrase suivante : « Après le séisme, la MINUSTAH et le PNUD ont élaboré un programme d'urgence commun. »

Paragraphe 57

10. Nous proposons de remplacer le libellé du paragraphe par le suivant :

« La MINUSTAH considère que la notion d'état de droit est indissociable d'autres aspects tels qu'une bonne gestion des frontières, un régime fiscal efficace et un système d'administration publique opérationnel dans les régions. La Mission dispose d'un coordonnateur des questions d'état de droit. Certes, les efforts visant à étendre ses pouvoirs ont été contrecarrés par l'interruption

des activités de renforcement des capacités à la suite du séisme mais l'ambiguïté des rapports hiérarchiques entre le Coordonnateur et les sections compétentes de la MINUSTAH, notamment la Section de la justice et le Groupe de l'administration pénitentiaire, ont également pu freiner le renforcement de l'état de droit. Le Coordonnateur n'exerce pas vraiment le rôle de coordination qui lui était destiné, si l'on en juge par le fait que les activités de son bureau font parfois double emploi avec celles de la Section de la justice. Au moment de l'évaluation, le poste de coordonnateur était vacant depuis plus de six mois. La Mission réexamine actuellement ce poste dans le cadre de la révision d'ensemble de sa démarche en matière de renforcement des capacités et des institutions. En attendant, les composantes de la Mission, notamment la Section de la justice, la Section des droits de l'homme, le Groupe de l'administration pénitentiaire et la Police des Nations Unies, coopèrent de fait sur certaines questions d'état de droit. À la fin de 2011, le bureau de coordination des questions d'état de droit facilitait la coordination des activités de la Mission concernant la détention prolongée dans les commissariats de police, à savoir que les sections opérationnelles déployaient des équipes communes sur le terrain pendant que le bureau du coordonnateur organisait des réunions de coordination. »

Paragraphe 58

11. Nous proposons d'ajouter au paragraphe le texte suivant : « Le plan de réforme de la Police nationale haïtienne avait pour objet de faire de celle-ci un service de police moderne, professionnel et attaché aux valeurs de la démocratie, qui respecte les droits fondamentaux des personnes et jouit de la confiance de la population haïtienne. La période prévue pour la mise en œuvre du plan de réforme a été marquée par des activités politiques intenses, des tensions sociales constantes et une crise humanitaire presque permanente suite au séisme de 2010. Ces événements ont démontré combien la situation en Haïti était instable et fébrile, d'où la nécessité de mettre en place une police nationale plus compétente et plus professionnelle. Le plan de réforme était de fait un document explicite et opportun et devait permettre de renforcer le service de police qui joue un rôle déterminant dans le maintien de la stabilité en Haïti. »

Paragraphe 66

12. Nous demandons que la dernière phrase du paragraphe soit modifiée pour se lire comme suit : « Comme c'est souvent le cas dans les missions de maintien de la paix intégrées, la Section a aussi assuré la représentation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Haïti et, après le séisme, la direction du groupe sectoriel chargé de la protection, laquelle relève du groupe mondial correspondant. »

Paragraphe 68

13. La Section des droits de l'homme a indiqué que, par son double rôle, elle incarne le principe d'unité d'action qui, de l'avis général, doit guider les activités des Nations Unies. Elle participe aux réunions des responsables de la MINUSTAH sur les politiques, stratégies et programmes ainsi qu'aux réunions correspondantes des responsables de l'équipe de pays des Nations Unies. En 2010 et 2011, elle a été l'un des membres les plus importants du groupe transversal pour l'humanitaire. Concrètement, la Section a souligné que son double rôle lui a permis de renforcer

son approche intégrée de la promotion des droits de l'homme dans le cadre des activités de maintien de la paix, de développement et d'aide humanitaire des Nations Unies. Pour que cette vocation devienne un atout et non un inconvénient, il faut faire en sorte que les tâches que la Section doit accomplir pour chacune des instances à laquelle elle rend compte soient cohérentes et que la Section soit dotée des effectifs nécessaires pour les mener à bien.

Paragraphe 70

14. Pour exposer plus précisément les faits, nous suggérons de reformuler le paragraphe pour qu'il se lise comme suit :

« Sachant que la Section des droits de l'homme dirige les activités de protection des droits de l'homme et de protection humanitaire, la MINUSTAH a défini les activités de protection comme s'appliquant aux droits de l'homme et mettant en jeu des mécanismes, tels que la justice et la police, qui aident à assurer le respect et la protection de ces droits. Cette définition est tout à fait différente de celle donnée par certains organismes humanitaires, qui entendent par protection la distribution de vivres, la fourniture d'abris, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. La MINUSTAH a fait valoir que ces activités étaient déjà largement assurées par les groupes sectoriels chargés de la fourniture d'abris, de nourriture, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène ainsi que de la gestion des camps, et que leur inclusion dans les activités de protection ne pouvait que faire double emploi avec d'autres groupes sectoriels, au risque de détourner les ressources de la protection des droits de l'homme proprement dite, qui n'était assurée par aucun autre groupe. Comme indiqué plus haut, la Section des droits de l'homme a estimé extrêmement utile le fait qu'elle pouvait envisager les activités de protection selon une approche intégrée en y englobant la protection des droits de l'homme, la protection des civils et la protection humanitaire et éviter le risque de les compartimenter, ce qui a permis à la MINUSTAH de jouer un rôle important dans le domaine humanitaire où elle a pu apporter une valeur ajoutée tout en restant dans le cadre de son mandat. Parce qu'il était dirigé par une composante de la MINUSTAH, le groupe sectoriel chargé de la protection a réussi, dans les quatre semaines qui ont suivi le séisme, à mettre en place des groupes régionaux dans six départements, une sous-région et une commune d'Haïti. Pendant toute la durée de l'intervention humanitaire, il a couvert plus de terrain que tous les autres groupes sectoriels et les organismes humanitaires qui, pour la plupart, n'intervenaient qu'à Port-au-Prince. »

Paragraphe 72

15. En 2010, la Section des droits de l'homme, par l'intermédiaire du groupe sectoriel chargé de la protection, a publié des rapports mensuels qui contenaient une analyse de l'évolution de la situation sur le plan des droits de l'homme et de la protection ainsi que des mesures prises. Au printemps 2011, elle a publié un rapport établi conjointement par l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSTAH sur la situation concernant les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, pour présentation au Conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'examen périodique universel d'Haïti. En janvier, mai et juillet 2011, en tant que représentante du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, elle a publié trois déclarations à la presse concernant, notamment, les expulsions forcées des camps de déplacés mis en place après le séisme. En décembre 2011, elle a publié deux

rapports sur des allégations de meurtres commis par des membres de la police. Quelques partenaires externes avec lesquels le BSCI s'est entretenu ont déclaré qu'ils souhaitaient avoir accès à davantage de rapports relatifs aux droits de l'homme de la Mission.

Paragraphe 78

16. La démission du Premier Ministre haïtien devrait être évoquée, de même que l'action menée par la MINUSTAH auprès du Gouvernement haïtien pour que le Premier Ministre démissionnaire soit remplacé au plus vite.

Recommandations

Recommandation 1

17. Nous proposons d'ajouter à la recommandation la phrase suivante : « La MINUSTAH doit à cet effet expliciter les principes du droit, tels qu'ils s'appliquent à Haïti, et réexaminer et améliorer sa manière de coordonner les activités de renforcement de l'état de droit. »

18. La MINUSTAH souscrit à la recommandation telle que modifiée. Le plan de développement 2012-2016 de la Police nationale d'Haïti que le Directeur général de la Police nationale a adopté le 1^{er} mars 2012 doit encore être approuvé par les membres du Conseil supérieur de la Police nationale. La MINUSTAH est prête à œuvrer davantage en faveur de l'approbation du plan et à contribuer à son exécution. La recommandation ne sera mise en œuvre que si le plan de développement est approuvé par le Gouvernement haïtien.

Recommandation 2

19. La MINUSTAH souscrit à la recommandation. Conjointement avec l'équipe de pays des Nations Unies, elle s'emploie actuellement à établir un cadre stratégique intégré pour 2013-2016, qui couvre notamment la coopération sur les questions d'état de droit. En février, elles ont organisé un séminaire-retraite de deux jours pour examiner et mettre au point le cadre stratégique intégré, et trouver une méthode commune pour exécuter leur mandat. Les représentants du Gouvernement haïtien ont participé à plusieurs sessions du séminaire. Le cadre stratégique intégré doit en principe être présenté au Gouvernement haïtien en juin 2012 pour approbation.

Recommandation 3

20. La MINUSTAH souscrit à la recommandation. À plusieurs reprises, elle a encouragé l'élaboration et la conclusion d'un accord avec le Gouvernement haïtien. Cela étant, le Gouvernement haïtien n'a pris aucune disposition à ce sujet. La Mission continuera de tout faire pour qu'un accord soit élaboré. La recommandation ne pourra être mise en œuvre que si le Gouvernement haïtien approuve l'accord.

Recommandation 4

21. Nous proposons que la recommandation soit reformulée pour se lire comme suit :

« Compte tenu du double, voire du triple rôle joué par les composantes des droits de l'hommes des missions, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux

droits de l'homme et le Département des opérations de maintien de la paix doivent réfléchir au nombre de postes D-1, P-5 et P-4 dont ces composantes auraient besoin pour assumer leurs multiples fonctions. »

22. Nous avons tout lieu de croire que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme aura des observations à faire sur cette recommandation. Toutefois, le Département des opérations de maintien de la paix considère que le principal problème créé par ce cumul des rôles est que le siège de la Mission ne dispose pas d'effectifs suffisants pour assumer des responsabilités tout aussi nombreuses qu'incohérentes. Au moment où l'on conçoit les composantes des missions, il faudrait également s'assurer qu'elles seront dotées des effectifs nécessaires pour leur permettre de bien s'acquitter de leurs tâches multiples.

Recommandation 5

23. Nous proposons de reformuler la recommandation pour qu'elle se lise comme suit :

« La MINUSTAH doit utiliser à meilleur escient les informations relatives aux droits de l'homme qu'elle a déjà recueillies et analysées et s'efforcer de les diffuser plus largement afin de lui permettre d'atteindre pleinement ses objectifs et de mieux s'acquitter de ses responsabilités. »

24. La MINUSTAH souscrit à la recommandation telle que modifiée. En décembre 2011, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a publié deux rapports de la Section des droits de l'homme concernant des meurtres qui auraient été commis par la Police nationale haïtienne. Quatre autres rapports de la Section doivent en principe être publiés d'ici à juin 2012.

25. Nous vous remercions de la possibilité qui nous a été donnée de formuler des observations sur ce projet de rapport et nous tenons disposés à fournir toute autre information utile.