



Conseil économique et social

Distr. générale
2 juillet 1999
Français
Original: anglais

Session de fond de 1999

Genève, 5-30 juillet 1999

Point 7 de l'ordre du jour

**Questions de coordination, questions relatives
au programme et autres questions**

Rapport du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti

Note du Secrétaire général

Conformément à la résolution 1999/4 du Conseil économique et social, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre au Conseil, pour examen, le rapport du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti.

Rapport du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–10	3
II. Contexte économique général et national	11–18	4
III. Le rôle du système des Nations Unies	19–23	5
IV. Caractère approprié, cohérence, efficacité et coordination de l'aide de la communauté internationale à Haïti	24–42	6
A. Caractère approprié de l'aide	24–25	6
B. Cohérence de l'aide	26–27	7
C. Efficacité de l'aide	28–29	7
D. Coordination de l'aide	30–42	7
V. Autres observations	43–46	10
VI. Recommandations	47–59	10
A. Programme à long terme d'aide à Haïti	47–50	10
B. Stabilité nationale	51–53	11
C. Sécurité intérieure	54–57	11
D. Rapport de synthèse sur les activités des Nations Unies en Haïti	58–59	12

I. Introduction

1. Dans sa résolution 1999/4 en date du 7 mai 1999, le Conseil économique et social a décidé de créer un groupe consultatif ad hoc sur Haïti chargé de présenter des recommandations au Conseil, à sa session de fond de 1999, sur les dispositions à prendre pour que l'assistance de la communauté internationale destinée à permettre au Gouvernement haïtien de réaliser le développement durable soit suffisante, cohérente, bien coordonnée et efficace.

2. Dans la même résolution, le Conseil a décidé que le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti serait composé de cinq de ses membres désignés par son Président sur la base d'une répartition géographique équitable et en consultation avec les groupes régionaux et le Gouvernement haïtien. À la suite de ces consultations, le Conseil a approuvé le Groupe consultatif composé comme suit :

Makarim Wibisono (Indonésie), Groupe des États asiatiques (Président du Groupe consultatif)

Janis Priedkalns (Lettonie), Groupe des États d'Europe orientale

Anund Briyay Neewoor (Maurice), Groupe des États africains

Gelson Fonseca Jr. (Brésil), Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes

Michel Duval (Canada), Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

À certaines réunions du Groupe consultatif, M. Fonseca a été représenté par Enio Cordeiro, Ministre plénipotentiaire à la Mission permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le Groupe consultatif a consulté les autorités haïtiennes à toutes les étapes de l'établissement du présent rapport. Conformément au paragraphe 2 du dispositif de la résolution 1999/4 du Conseil, le Groupe consultatif s'est efforcé d'entretenir une concertation constante avec les représentants officiels d'Haïti et de les associer à toutes ses activités.

4. La première réunion du Groupe consultatif s'est tenue le jeudi 13 mai 1999. Le Président du Groupe, Makarim Wibisono, a présidé une série de réunions destinées à recueillir des informations de diverses sources et à examiner les voies par lesquelles le Conseil pourrait appuyer les initiatives en cours visant à promouvoir le développement durable en Haïti.

5. Le 28 mai 1999, le Groupe a tenu sa première réunion d'information avec des responsables de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement

(PNUD) ainsi que du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU.

6. Une réunion s'est tenue le 7 juin 1999 avec les représentants suivants de l'Organisation des Nations Unies en Haïti : Julian Harston, représentant du Secrétaire général en Haïti et chef de la Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH), Colin Granderson, chef de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) – une mission conjointe de l'Organisation des États américains et de l'Organisation des Nations Unies – et Oscar Fernández-Taranco, coordonnateur résident des Nations Unies en Haïti, représentant résident du PNUD et Représentant adjoint du Secrétaire général.

7. Le 15 juin 1999, le Président du Groupe consultatif a organisé un déjeuner de travail qui a réuni les membres du Groupe et les représentants des pays « Amis d'Haïti », à savoir l'Argentine, le Canada, le Chili, les États-Unis d'Amérique, la France et le Venezuela. Les discussions ont notamment porté sur l'évolution de la situation en Haïti et l'avenir de la présence de l'Organisation des Nations Unies dans ce pays.

8. Répondant à une invitation de la Banque mondiale qui a été mandatée pour coordonner l'assistance des donateurs d'Haïti, le Groupe consultatif s'est rendu, le 18 juin 1999, à Washington où il a participé à une réunion informelle de donateurs d'Haïti. Organisée par la Banque, la réunion a consisté en une série de communications présentées par les différents protagonistes de l'aide au développement, à savoir le Fonds monétaire international (FMI), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Agency for International Development des États-Unis et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Un représentant du PNUD a également pris part à la réunion.

9. Du 27 au 29 juin 1999, le Groupe consultatif a effectué une mission en Haïti organisée par le bureau du Représentant du Secrétaire général, avec l'aide du Gouvernement haïtien. Le programme de cette mission a notamment consisté en :

a) Une rencontre avec le Président de la République, René Préval; une séance de travail avec le Premier Ministre, Jacques Édouard Alexis, et le Ministre de l'économie et des finances, Fred Joseph; des séances de travail avec le Secrétaire d'État à la sécurité publique, Robert Manuel, ainsi qu'avec d'autres responsables;

b) Des réunions avec les responsables politiques haïtiens et un large éventail de représentants de la société civile;

c) Des réunions avec les représentants des pays «Amis d'Haïti»;

d) Les chefs des organismes des Nations Unies intervenant en Haïti.

10. Le Groupe consultatif tient à exprimer sa profonde gratitude à tous les organismes qui, aux échelons multilatéral ou bilatéral, apportent leur assistance à Haïti, notamment la Banque mondiale, le Bureau du représentant du Secrétaire général en Haïti et le Bureau du coordonnateur résident en Haïti. Ce dernier, outre l'aide constante et multiforme qu'il a proposée, a fourni des informations qui ont constitué un apport important pour l'établissement du présent rapport. Le Groupe consultatif tient également à remercier le Département des affaires économiques et sociales pour son soutien constant.

II. Contexte économique général et national

11. Comme indiqué dans le dernier rapport que le Secrétaire général a adressé au Conseil de sécurité sur la situation en Haïti (S/1999/579), le pays se remet lentement de sa crise politique la plus récente. En mars 1999, un nouveau Premier Ministre a été désigné et en avril, un nouveau gouvernement de transition a été constitué. Un nouveau Conseil électoral provisoire a été créé et s'est attelé à la préparation des élections législatives et locales qui devraient se dérouler en décembre 1999, le nouveau Parlement devant être mis en place le 11 janvier 2000. Les élections législatives seront suivies par l'élection présidentielle prévue en novembre 2000.

12. Le Secrétaire général a qualifié d'encourageante la décision des responsables politiques haïtiens de recourir à des élections pour résoudre la longue crise politique que vit le pays et a invité ces responsables à participer de manière constructive au processus électoral pour en assurer la réussite. Conscient que seules les prochaines élections législatives et locales permettront réellement de venir à bout de la crise actuelle, le gouvernement de transition a annoncé, dans le plan d'action qu'il a récemment publié, sa volonté de collaborer étroitement avec le Conseil électoral provisoire pour garantir des élections libres, honnêtes et transparentes et de s'appliquer à ranimer, en faveur du processus de démocratisation, l'intérêt et la participation de la population haïtienne. Pour leur part, la communauté des donateurs et le système des Nations Unies se sont engagés à apporter un soutien financier, logistique et technique direct au processus électoral, à la condition que le Gouvernement prenne les mesures nécessai-

res pour garantir la sécurité et la transparence. Cet appui s'ajoute au rôle de facilitation politique que jouent le groupe des ambassadeurs «Amis d'Haïti», le Représentant du Secrétaire général et un certain nombre de personnalités dont l'ancien président du Costa Rica, Oscar Arias.

13. Haïti est le seul pays de l'hémisphère occidental qui continue de figurer sur la liste des pays les moins avancés. D'après les indicateurs du développement, le pays se classe parmi les États les moins performants aux échelons régional et interrégional. À 250 dollars des États-Unis, son revenu par habitant se situe nettement en dessous des 3 320 dollars relevés en moyenne pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Selon une étude que la Banque mondiale a effectuée, en 1998, sur la pauvreté en Haïti, environ 80% des quelque deux tiers de la population qui vivent dans les zones rurales sont pauvres, les deux tiers de cette population rurale étant considérés comme étant extrêmement pauvres. Outre le faible niveau de son produit intérieur brut (PIB), Haïti doit également faire face à un grave problème de répartition de ses ressources dont 66 % appartiendraient à 4 % de la population, 14 % à 16 % de la population, et à peine 20 % à 70 % de la population, tandis que 10 % des Haïtiens seraient totalement indigents.

14. En dépit de ces indicateurs sociaux défavorables, les résultats économiques observés depuis le retour d'exil du Gouvernement constitutionnel en 1994 sont relativement encourageants, comme en atteste la dernière mission d'évaluation que le FMI a effectuée dans le pays, en mars 1999.

15. Supervisé par le FMI, le programme économique actuel qui, depuis novembre 1998, doit relayer celui de 1997/98, est conçu pour préserver la stabilité macroéconomique et faire progresser la réforme structurelle, pendant que la situation politique se stabilise et que l'on envisage la possibilité de mettre en place une nouvelle facilité d'ajustement structurel renforcée. Le programme de 1998/99 tient compte des conséquences défavorables de l'ouragan George. Il a été conçu pour promouvoir la production, maîtriser l'inflation et les déficits budgétaires du gouvernement central, renforcer les réserves internationales et poursuivre les réformes structurelles dans le secteur des entreprises publiques. Le programme s'inspire également des politiques sectorielles appuyées par les donateurs et visant à améliorer l'efficacité dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la justice, de la modernisation et de l'entretien des infrastructures.

16. Il faut cependant placer cette évolution encourageante dans le contexte d'une entreprise majeure de développement dont l'une des principales exigences consiste à lutter contre une pauvreté extrême généralisée tout en rassemblant le pays autour d'un projet d'avenir prometteur. L'entreprise est

rendue encore plus complexe par la longue crise politique qui a miné l'autorité de l'État et sa capacité déjà limitée de fournir des services sociaux de base à la population. À un autre échelon, il s'agit de gérer le processus de développement de manière à ce que les interventions nationales et internationales destinées à atténuer la pauvreté extrême généralisée ne perdent pas de vue la nécessité de mettre en place, à moyen et à long terme, des institutions efficaces dans le domaine de la gouvernance.

17. Au-delà de la nécessité vitale de restaurer et d'améliorer sensiblement les fonctions de base de l'État et les institutions gouvernementales, la Banque mondiale recommande, dans son rapport de 1998 sur l'étude de la pauvreté, un certain nombre de mesures destinées à favoriser un développement économique et social durable. Il s'agit notamment de a) renforcer la stabilité macroéconomique et réduire les distorsions afin d'encourager l'investissement privé; b) rationaliser les dépenses publiques afin de se donner les moyens d'investir dans les services sociaux de base et de relever le niveau du capital humain; et c) rationaliser l'assistance fournie par les donateurs extérieurs.

18. Le mandat du nouveau gouvernement de transition, installé en avril 1999, consiste donc essentiellement à faciliter l'organisation des prochaines élections générales et à dégager des priorités à court et moyen terme qu'un gouvernement ultérieur pourrait traiter de manière plus approfondie. Compte tenu des circonstances, l'action du gouvernement actuel ne peut porter que sur le court terme, la première des priorités consistant à organiser, aussitôt que possible, des élections libres et honnêtes pour garantir la stabilité institutionnelle. L'action du Gouvernement dans les domaines susmentionnés consistera donc en des projets à court terme et en la recherche de systèmes viables pour les gouvernements à venir.

III. Le rôle du système des Nations Unies

19. Le dispositif des Nations Unies en Haïti comprend :

a) Deux missions : la MIPONU, chargée de la police civile, et la MICIVIH, mission d'observation des droits de l'homme. Ces deux missions font rapport respectivement au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire l'une du Département des opérations de maintien de la paix et l'autre du Département des affaires politiques;

b) Sept organismes, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour

l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation panaméricaine de la santé/ Organisation mondiale de la santé, qui rendent compte à l'Assemblée générale par l'intermédiaire de leurs organes directeurs respectifs et du Conseil économique et social;

c) Les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI).

De plus, l'Organisation internationale des migrations (OIM) est associée en permanence à toutes les activités du système des Nations Unies en Haïti.

20. À la différence des institutions bilatérales et des autres institutions multilatérales représentées en Haïti, les organismes des Nations Unies jouissent d'une certaine souplesse qui leur a permis de travailler en relation étroite avec le Gouvernement et avec les ONG pour aider la population à la base pendant et après l'embargo qui a suivi le coup d'État militaire de 1991. L'aide porte notamment sur les domaines suivants :

a) La bonne gouvernance, notamment sous la forme d'un appui au processus de démocratisation, de conseils en matière de police, d'une aide à la réforme du système judiciaire, au respect des droits de l'homme, à la modernisation et à la réforme de l'État, à la décentralisation, à l'exercice participatif du pouvoir local et à la tenue des opérations électorales;

b) Les soins de santé universels, y compris la lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) et les questions de population;

c) La prévention des catastrophes, la planification préalable des secours et la gestion des situations de catastrophe;

d) La promotion de l'emploi productif;

e) L'éducation de base pour tous;

f) La protection et la remise en état de l'environnement;

g) La sécurité alimentaire;

h) Le développement culturel et le tourisme;

i) Une culture de paix et la migration;

j) L'appui aux mécanismes de coordination des gouvernements, des donateurs et du système des Nations Unies.

21. Banque mondiale et FMI exclus, les décaissements du système des Nations Unies en Haïti pour soutenir les objectifs

de développement économique s'établissent à 127,8 millions de dollars depuis le retour des autorités constitutionnelles. Durant la période considérée, le PNUD a été le principal donateur du système des Nations Unies : il a décaissé 54 millions de dollars entre 1995 et 1998. Cependant, depuis 1998, les décaissements du PNUD ont diminué considérablement, notamment à cause de la baisse générale des ressources du PNUD à l'échelon central. Parmi les autres grands donateurs du système des Nations Unies figurent le PAM, l'OMS et l'UNICEF dont les décaissements ont dépassé, pour chacun, les 10 millions de dollars pour la période allant de 1995 à 1998.

22. À une réunion tenue en avril 1999 et présidée par le coordonnateur résident, qui est également le représentant résident du PNUD et le représentant adjoint du Secrétaire général, il a été décidé de renforcer encore la coordination interinstitutions sur le terrain en établissant un bilan commun de pays pour la fin de 1999. Il s'agit d'une mesure essentielle suivant le programme de réformes du Secrétaire général puisqu'elle doit aboutir à la mise au point d'un cadre d'aide au développement des Nations Unies en 2000 et à des cycles de programmation harmonisés d'ici à 2002. Cette initiative viendrait aussi compléter le cadre de développement pour le pays établi par la Banque mondiale. Grâce au bilan de pays commun, les organismes des Nations Unies disposeront des éléments nécessaires pour arrêter un programme d'aide des Nations Unies au développement d'Haïti et pour harmoniser et intégrer davantage leurs opérations.

23. Afin de répondre aux besoins particulièrement urgents de planification des moyens de secours en cas de catastrophe, l'équipe responsable de la gestion des situations de catastrophe s'est réunie régulièrement pour préparer la saison des cyclones. En 1999, les activités du système des Nations Unies dans ce domaine en Haïti bénéficieront d'un projet d'assistance technique financé par le PNUD, approuvé récemment et comportant la collaboration du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires, qui renforcera la capacité des autorités haïtiennes de prévenir et de gérer les situations de catastrophe.

IV. Caractère approprié, cohérence, efficacité et coordination de l'aide de la communauté internationale à Haïti

A. Caractère approprié de l'aide

24. La communauté internationale, y compris le système des Nations Unies, a réagi au retour d'exil des autorités constitutionnelles, à la fin de 1994, en reprenant l'aide publique au développement à partir de 1995. Le volume total de l'aide a cependant diminué très sensiblement. Les programmes en cours sont plafonnés actuellement aux niveaux définis et approuvés avant le contentieux électoral de juin 1997 qui a mené à la démission du Gouvernement. Comme le montre le tableau 1, le montant total de l'aide bilatérale et multilatérale à Haïti s'est réduit d'environ 35 % entre 1995 et 1998. Loin de correspondre à une décision délibérée des donateurs de réduire l'aide à Haïti, ce déclin est lié directement aux obstacles créés par la capacité d'absorption insuffisante et à l'absence d'approbation par le Parlement haïtien des prêts utilisables. À l'échéance de décembre 1998, rien que pour la BID et la Banque mondiale, un total de plus de 570 millions de dollars de programmes et projets nouveaux étaient en attente d'approbation par le Parlement haïtien ou de mise au point définitive par les missions chargées de formuler les activités. À cause de désaccords entre le pouvoir exécutif et le Parlement, ces nouveaux programmes n'ont toujours pas été approuvés et ne le seront pas tant qu'un nouveau parlement n'aura pas pris ses fonctions. De nombreux autres partenaires se trouvent dans une situation analogue, gravement préjudiciable au rythme des apports de ressources à Haïti. Il faut espérer que les élections prochaines mettront en place le cadre institutionnel indispensable pour que les flux d'aide vers Haïti retrouvent un niveau correct.

25. Les besoins d'aide étrangère d'Haïti sont énormes mais il faut aussi constater que, malgré la très forte baisse mentionnée plus haut, Haïti reste toujours l'un des principaux destinataires de l'aide au développement, à raison d'un montant par habitant de 64 dollars en 1995, 57 dollars en 1996 et 47 dollars en 1997, alors que la moyenne a été de 12 dollars par habitant pour l'ensemble du monde en développement.

B. Cohérence de l'aide

26. Dans l'ensemble, on peut dire que l'aide extérieure à Haïti depuis le retour des autorités constitutionnelles a cherché à répondre aux besoins de développement du pays définis par le Gouvernement et la communauté internationale. Le programme de reconstruction d'urgence pour lequel les donateurs ont annoncé des contributions a servi de cadre pour définir la plupart de ces besoins à l'époque. Jusqu'à présent, l'aide extérieure s'est concentrée principalement sur les domaines prioritaires définis dans ce programme et dans les autres programmes bilatéraux et multilatéraux mis au point

en commun. Toutefois, les politiques d'aide de certains partenaires les ont amenés à travailler directement à la base en s'adressant à des ONG internationales comme agents d'exécution. Cette formule a contribué à l'obtention de résultats remarquables à ce niveau mais elle n'a pas facilité l'action entreprise par les autorités pour renforcer le rôle de coordination des pouvoirs publics et améliorer la cohérence générale de l'aide au développement.

27. Afin d'harmoniser les dates d'ouverture de ses cycles de programmation à compter de 2002, conformément aux objectifs de la réforme de l'Organisation des Nations Unies actuellement en cours, le système des Nations Unies vise, par son mécanisme du coordonnateur résident, à soutenir les activités nationales qui cherchent à renforcer la cohérence de l'aide extérieure. Comme indiqué plus haut, le bilan commun de pays qui est prévu sera également un moyen important d'agir dans ce sens.

C. Efficacité de l'aide

28. Même en l'absence de toute évaluation officielle de l'impact de l'aide fournie à Haïti dans les cinq dernières années, il est évident que l'aide étrangère substantielle a contribué très largement au fonctionnement des pouvoirs publics. La période examinée a suivi trois ans de pouvoir centralisé, de 1991 à 1994, durant lesquels les décaissements de l'aide étrangère publique ont été suspendus et l'activité économique s'est ralenti considérablement. La fourniture de l'aide étrangère se heurte aux grands problèmes créés par le manque de coordination de la part de l'État et par la lenteur des décaissements, due à la réduction de la capacité d'absorption.

29. D'autre part, l'efficacité de l'aide fournie à Haïti souffre de la concentration des ressources des donateurs sur les activités humanitaires. Il s'impose aujourd'hui de s'orienter vers un appui en faveur des objectifs de développement durable, notamment la création de capacités et le renforcement des institutions. Étant donné l'évolution actuelle des besoins de développement d'Haïti, il faut se préoccuper davantage de créer les moyens nécessaires pour mesurer à la fois l'impact de l'aide sur le pays et l'effet des différents programmes, nationaux et financés par les donateurs, sur l'état général du développement. À cette fin, le système des Nations Unies en Haïti a lancé, sous l'impulsion du coordonnateur résident, un certain nombre d'initiatives qui cherchent à renforcer la capacité du pays de produire des statistiques socioéconomiques, essentielles pour suivre les progrès du développement. Outre l'harmonisation interne des méthodes, mentionnée plus haut, le système des Nations Unies s'apprête

à lancer une initiative 20/20¹ pour Haïti afin d'orienter davantage l'attention des autorités et des donateurs vers les secteurs sociaux. En concentrant l'aide et les ressources nationales sur ces secteurs, il sera possible de cibler les catégories de la population les plus nécessiteuses.

D. Coordination de l'aide

Coordination par l'État

30. La coopération d'Haïti avec ses partenaires de développement internationaux ne peut gagner en efficacité qu'à condition de renforcer l'initiative de l'État dans la coordination de l'aide. Des décennies d'instabilité institutionnelle ont entamé les capacités de coordination que l'État s'était constituées auparavant. La situation n'a fait que s'aggraver à la suite du coup d'État militaire de 1991, lorsque les autorités constitutionnelles partirent en exil et que le vide apparu dans le domaine du développement fut comblé par l'intervention des donateurs et des ONG internationaux. Depuis le retour des autorités constitutionnelles en octobre 1994, les institutions officiellement responsables de la coordination de l'aide ont rencontré des difficultés de plus en plus grandes pour coordonner efficacement les activités de la plupart des partenaires extérieurs. Cette situation s'explique en partie par les initiatives prises par les donateurs eux-mêmes et par le fait qu'un grand nombre de ces partenaires, dont certaines organisations non gouvernementales, n'ont toujours pas renoncé aux pratiques opérationnelles adoptées à l'époque de l'embargo.

31. Depuis le retour des autorités constitutionnelles, l'exécution des projets financés par les donateurs à l'échelon opérationnel relève de la responsabilité de deux organismes publics spécialisés : l'Unité centrale de gestion et le Fonds d'assistance économique et sociale. L'une et l'autre ont été créés pour faciliter l'exécution des projets dans une situation d'urgence. Chacun de ces organismes a un conseil d'administration où siègent des représentants du Ministère, d'autres institutions publiques et des ONG. Le Cabinet du Président a également reçu et géré une aide de projet provenant des donateurs et a participé au suivi de l'exécution de diverses opérations pour l'infrastructure urbaine. Une cellule chargée de l'exécution suit le progrès de ces opérations et d'autres activités financées par les donateurs.

32. À partir de 1995, des cellules de coordination des projets et des activités des donateurs ont été constituées dans chaque ministère sectoriel, à l'aide d'un financement de l'Union européenne et d'autres partenaires. Ce changement a correspondu à une politique, confirmée ultérieurement par le gouvernement en 1996, consistant à rendre les ministères

sectoriels responsables de la gestion et de la coordination des contributions des donateurs dans les secteurs dont ils ont la charge. Les cellules spécialisées devaient veiller à éliminer les projets faisant double emploi et assurer le respect des conditions de procédure et de rapport dans des délais normaux. Grâce à cette mesure, les services techniques des ministères concernés pourraient se concentrer sur les aspects techniques des programmes en question. Une évaluation de cette formule, faite en 1997 en rapport avec les activités du groupe consultatif de la Banque mondiale, a constaté que les résultats n'étaient pas entièrement satisfaisants. Au moins deux ministères avaient établi une cellule de coordination avec les donateurs qui tentait d'harmoniser les projets en cours en réunissant les donateurs, en mettant en évidence les insuffisances des programmes et en recherchant un financement des projets nouveaux suivant un processus de planification stratégique continue. Les principales difficultés rencontrées par ces services concernaient la communication avec les donateurs, les procédures administratives des services publics, les procédures imposées par les donateurs au stade de l'identification du projet et aux stades de la conception et de l'exécution, et le manque d'information suffisante au sujet des projets en cours et prévus.

33. Les autorités savent qu'il est important d'assurer l'efficacité de la coordination avec les donateurs. Elles ont d'ailleurs lancé récemment plusieurs initiatives pour renforcer leur rôle d'entraînement dans ce domaine. Avec l'appui du PNUD et d'autres donateurs, plusieurs ateliers sur la coordination et la planification décentralisée ont été organisés afin de préciser les politiques et les objectifs souhaitables dans ce domaine. D'après le plan d'action du Gouvernement publié récemment, le Cabinet du Premier Ministre prévoit de définir des politiques nouvelles dans de nombreux domaines, dont la coopération internationale et le développement des ressources humaines, qui faciliteront l'exercice des fonctions de coordination par l'État. Des mesures seront prises pour créer des circuits d'information et des systèmes de documentation efficaces et pour harmoniser les procédures de gestion et de coordination en établissant un manuel des procédures.

Coordination avec les donateurs

34. La formule du groupe consultatif facilitée par la Banque mondiale reste le cadre de la coordination entre les donateurs et des consultations entre les donateurs et le Gouvernement au sujet des priorités et des politiques de développement et sur les questions de financement. La première réunion officielle du Groupe consultatif sur Haïti s'est tenue à Paris en janvier 1995. Les donateurs y ont annoncé des engagements de 1 milliard de dollars. Une deuxième réunion a eu lieu en avril 1997 et a permis de définir un consensus sur les

composantes essentielles d'une stratégie globale d'atténuation de la pauvreté. De plus, un message a été adressé au Parlement haïtien pour qu'il avance dans la prise des dispositions législatives nécessaires afin que la population bénéficie du programme de réforme. Les principaux secteurs examinés lors de ces réunions ont été notamment l'agriculture, l'éducation, l'environnement, la santé, la réforme judiciaire, les routes et les transports, l'eau et l'assainissement, la gouvernance et l'allègement de la pauvreté.

35. La crise politique a entravé le suivi officiel des questions sectorielles soulevées lors des réunions du Groupe consultatif. Constatant cette situation, les donateurs ont engagé des consultations officieuses entre eux à l'occasion de leurs réunions mensuelles en Haïti, qui rassemblent les différents donateurs et les organismes du système des Nations Unies. D'autres réunions officielles ont été convoquées selon les besoins par la Banque mondiale à Washington, DC, et des groupes de travail officieux ont été créés dans les domaines de la réforme judiciaire, de la protection de l'environnement, de la santé, de l'agriculture et du développement rural, de l'éducation et de l'aide en matière de police. Ces consultations ont eu pour objet de permettre aux donateurs de recenser les domaines de complémentarité et d'éviter que leurs programmes fassent double emploi; elles ont également entretenu le dialogue et permis d'harmoniser les vues et les positions au sujet de la politique de l'aide.

36. Grâce à ces mécanismes de consultation, les donateurs et l'Organisation des Nations Unies sont parvenus à maintenir le dialogue sur les grands choix en matière de développement tandis que les efforts continuent sur le plan politique pour régler la crise. Il a été possible aussi de poursuivre les programmes financés par les donateurs approuvés antérieurement à la crise actuelle, ce qui permet à la population de continuer à bénéficier de l'aide au développement, d'importance vitale. La réunion des donateurs la plus récente s'est tenue à Washington, DC, en mars 1999. Elle a permis d'examiner les progrès accomplis dans tous ces secteurs, et la décision a été prise de poursuivre et de renforcer les consultations à ce propos. En raison de son caractère provisoire, le Gouvernement entré récemment en fonctions n'a pas sollicité de réunion officielle du Groupe consultatif. De ce fait, une fois de plus, le dialogue de politique à long terme entre les autorités haïtiennes et leurs principaux partenaires de développement sera mis en veilleuse jusqu'à ce que les institutions de gouvernement soient renouvelées à l'occasion des élections prochaines.

37. Alors que la MIPONUH et la MICIVIH sont responsables respectivement des programmes de formation de la police et des programmes relatifs au respect des droits de l'homme, les autres organismes des Nations Unies s'em-

ploient, sous l'égide du Coordonnateur résident, à des activités de développement socioéconomique dans leurs secteurs de compétence respectifs. Depuis le début de 1998, des progrès considérables ont été accomplis sur le plan de la coordination du système des Nations Unies. Dans son dernier rapport sur la MIPONUH (novembre 1998), le Secrétaire général a noté qu'Haïti offrait une excellente illustration de la manière dont les différents organismes des Nations Unies peuvent travailler ensemble avec efficacité.

38. À l'issue d'un premier atelier de coordination, tenu en mai 1998, sept groupes de travail thématiques ont été créés mi-1998 autour des thèmes suivants : population et environnement, égalité des sexes, sécurité alimentaire, gestion des affaires publiques au niveau local, santé, éducation et emplois productifs. Ils ont pour mandat : a) d'analyser la situation dans chacun de ces secteurs; b) d'évaluer les activités actuelles des Nations Unies; et c) de formuler les recommandations pour améliorer la coordination. En outre, un huitième groupe de travail a été créé pour les services communs. Les différents groupes ont présenté leurs conclusions et recommandations lors d'un deuxième atelier de coordination interinstitutions, tenu en novembre 1998. Ils ont essentiellement recommandé : a) de définir et d'appliquer rapidement des mesures concertées et concrètes; b) de centrer l'aide des Nations Unies sur les priorités nationales définies par les groupes de travail en consultation avec le Gouvernement haïtien et sur des domaines où le système des Nations Unies présentait des avantages comparatifs évidents; et c) d'entamer la préparation du bilan commun de pays, qui doit jeter les bases de la programmation à long terme de l'aide des Nations Unies à Haïti.

39. On met actuellement la dernière main au cadre de référence du groupe de travail chargé du bilan commun de pays. L'échéance pour sa mise au point finale a été fixée à décembre 1999 et il tiendra compte du plan d'action que le Gouvernement haïtien vient de publier. Les tâches respectives ont été assignées aux différentes institutions en ce qui concerne : a) la collecte des données et des informations requises pour la mise au point des indicateurs du bilan commun de pays (voir tableau 1); b) l'élaboration d'un rapport intérimaire sur le suivi des conventions, déclarations et conférences internationales (voir tableau 2). On a établi une liste préliminaire des thèmes du bilan commun de pays, choisi un organe de coordination pour chaque thème et défini trois thèmes transversaux (égalité des sexes, droits de l'homme et pauvreté). La façon dont les institutions se répartissent les tâches relatives à la collecte et à l'analyse des données dans les différents domaines thématiques est indiquée dans le tableau 2.

40. Comme on l'a noté précédemment, les institutions du Groupe des Nations Unies pour le développement d'Haïti (PNUD, UNICEF, FNUAP et PAM) s'efforcent d'harmoniser leurs cycles de programmation respectifs d'ici à l'an 2002, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale. Cette harmonisation sera précédée, en 2001, par la mise au point d'un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement d'Haïti.

Représentation des Nations Unies en Haïti

41. Pour faciliter l'intégration des activités de développement entreprises par le système des Nations Unies dans le rôle politique et l'action de maintien de la paix assumés par les Nations Unies en Haïti, le Représentant résident du PNUD, outre son rôle de Coordonnateur résident des organismes des Nations Unies s'occupant de développement, est également adjoint du représentant du Secrétaire général et chef adjoint de la MIPONUH.

42. Cette combinaison exceptionnelle des rôles permet d'assurer :

a) Une étroite complémentarité entre la MIPONUH et le PNUD, surtout en ce qui concerne :

i) L'aide coordonnée fournie à la Police nationale haïtienne;

ii) L'appui au processus électoral, dans lequel le représentant du Secrétaire général et le PNUD jouent chacun un rôle essentiel de coordination, dans les domaines politique et technique respectivement;

iii) L'aide visant à faciliter le règlement de la crise institutionnelle et le processus de réconciliation;

b) Le compte rendu direct et régulier aux Nations Unies, grâce aux rapports trimestriels du représentant du Secrétaire général à celui-ci, des activités de développement entreprises par le système, ainsi que de la progression de la coordination du système et de l'exécution du programme de réformes du Secrétaire général.

V. Autres observations

43. Il reste encore beaucoup à faire pour que l'aide internationale actuelle et future apportée au Gouvernement haïtien aux fins du développement durable demeure adaptée et cohérente et que les principaux problèmes liés à la coordination et à l'efficacité de l'aide soient résolus. Comme on l'a signalé, la mise en place de capacités revêt une importance cruciale et constitue un objectif déterminant dans le cadre de

l'aide à apporter à Haïti quel que soit le secteur. En effet, elle déterminera la capacité du Gouvernement haïtien et de la société civile de coordonner et d'absorber réellement la coopération économique internationale.

44. Près de 86 % des investissements aux fins du développement effectués en Haïti étant financés par des ressources extérieures, il est absolument indispensable que ce flux de ressources soit non seulement maintenu mais même accru au cours des prochaines années, pendant que le pays s'efforce de renforcer ses institutions et d'accélérer son développement économique et social. Néanmoins, le Gouvernement devra parallèlement renforcer le maillon le plus faible de la chaîne de l'aide au développement, à savoir la gestion et la coordination de l'aide. Malheureusement, la mise en place de capacités au sein des institutions nationales chargées de la coordination de l'aide achoppe sur le marasme politique, qui complique l'approbation de nouveaux projets de coopération technique dont certains, pourtant, visent à renforcer les capacités de gestion et de coordination. Le premier pas vers la restauration de la stabilité des institutions et la prise en charge par le Gouvernement d'un rôle moteur dans la définition et l'exécution de politiques de développement sera la tenue des prochaines élections, qui doivent permettre de renouveler le Parlement et les assemblées locales et de former un nouveau gouvernement.

45. Le groupe consultatif dirigé par la Banque mondiale constitue le mécanisme officiel de la coordination de l'aide au sein de la communauté des bailleurs de fonds bilatéraux et entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement haïtien. Toutefois, quelle que soit la détermination des bailleurs de fonds à le renforcer et à le soutenir, le groupe consultatif ne peut se réunir officiellement avec les partenaires d'Haïti pour étudier les objectifs à long terme de développement avant l'élection d'un nouveau parlement. En attendant, les bailleurs de fonds et le système des Nations Unies ont mis en place des mécanismes officieux de coordination et de consultation, qui ont déjà permis de réduire les chevauchements d'activités et de créer des synergies au sein des programmes. Il s'agit notamment de groupes de travail et de réunions périodiques des bailleurs de fonds en Haïti et à Washington.

46. On sait qu'il existe un lien vital entre la stabilité nationale et le développement économique et social, et que la prestation d'une aide adaptée et suffisante à Haïti dépend dans une large mesure d'un retour à la stabilité politique. C'est pourquoi il importe au plus haut point que toutes les forces politiques prêtent leur appui aux prochaines élections et s'accordent sur les modalités propres à assurer la pleine participation de la population.

VI. Recommandations

A. Programme à long terme d'aide à Haïti

47. On a mis en évidence la nécessité de mettre au point, avec la collaboration du groupe de pays «Amis d'Haïti» et d'autres bailleurs de fonds, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, un cadre stratégique et une approche globale pour un programme à long terme d'aide des Nations Unies à Haïti, qui couvrirait notamment l'éducation, la consolidation de la paix, l'élimination de la pauvreté, le redressement durable et le développement durable. Le Gouvernement haïtien doit jouer un rôle moteur dans la définition des objectifs et des priorités de la stratégie et du programme à long terme d'aide, conformément au paragraphe 17 des conclusions concertées 1998/1 du Conseil économique et social.

48. Des efforts concertés sont entrepris aussi bien par les organismes des Nations Unies, qui aident Haïti par l'intermédiaire du Coordonnateur résident, que par d'autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, qui coordonnent leurs initiatives et leurs contributions dans le cadre du groupe consultatif dirigé par la Banque mondiale, en consultation avec les autorités haïtiennes.

49. Néanmoins, il est impératif de renforcer les capacités du Gouvernement haïtien, ainsi que son rôle moteur dans le choix des orientations et la coordination de toutes les activités de développement, y compris la coordination de l'aide en tant que bénéficiaire, la mise en place d'une capacité d'absorption, ainsi que la promotion et la création d'emplois. Il est reconnu que la mise en place de capacités est un facteur décisif qui permet aux gouvernements et à la société civile de prendre eux-mêmes en main la gestion de leur pays et de mettre efficacement à profit la coopération internationale au sortir des crises.

50. Le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti fait les recommandations suivantes :

a) Le Conseil devrait demander au Secrétaire général de mettre en place, en consultation avec le Gouvernement haïtien et en mettant à profit la présence actuelle des Nations Unies en Haïti, les mécanismes nécessaires à la mise au point d'une stratégie et d'un programme à long terme d'aide à Haïti, notamment dans les domaines de l'éducation, de la consolidation de la paix, de l'élimination de la pauvreté, du redressement durable et du développement durable, qui soient axés en particulier sur les objectifs de la mise en place de capacités pour les institutions du Gouvernement et de la société civile;

b) Les institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), les autres institutions multilatérales et organisations régionales, les bailleurs de fonds bilatéraux, notamment ceux qui font partie du groupe consultatif dirigé par la Banque mondiale, et les organisations non gouvernementales devraient maintenir leur appui et continuer de collaborer étroitement avec le Gouvernement haïtien et les autres membres de la communauté des bailleurs de fonds à l'élaboration et à l'exécution d'une stratégie et d'un programme à long terme d'aide à Haïti, ainsi qu'à la hiérarchisation des objectifs de développement durable et de mise en place des capacités;

c) La coordination de l'action des organismes des Nations Unies travaillant en Haïti devrait se poursuivre par le biais du mécanisme du Coordonnateur résident, reconnu comme un excellent outil de coordination. Pour renforcer cette coordination, il faudrait mener à bien le bilan commun de pays, puis élaborer un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement d'Haïti, qui fournira des éléments facilitant la définition d'un programme à long terme d'aide au développement d'Haïti. Le PNUD devrait augmenter les ressources financières et techniques au service de ce mécanisme afin de le renforcer;

d) Le programme à long terme d'aide au développement d'Haïti devrait chercher à résoudre les problèmes relatifs à la mise en place de capacités pour les institutions gouvernementales, surtout dans des domaines tels que la gestion des affaires publiques, la promotion des droits de l'homme, l'administration de la justice, le système électoral, l'application effective de la loi, la formation de la police, et dans d'autres domaines du développement économique et social déterminants pour la capacité du Gouvernement haïtien de coordonner, de gérer, d'absorber et d'utiliser de façon adéquate et effective l'assistance internationale et l'aide au développement;

e) La stratégie et le programme à long terme d'aide à Haïti devraient également traiter la question de la mise en place de capacités pour les institutions de la société civile.

B. Stabilité nationale

51. Le Groupe a insisté sur le lien vital qui relie la stabilité nationale et le développement économique et social. En outre, dans le cas d'Haïti, certains apports d'aide multilatérale et bilatérale ont été suspendus en attendant la constitution prochaine de nouvelles autorités parlementaires et gouvernementales par la voie des élections.

52. Le Gouvernement haïtien a demandé une assistance électorale internationale pour l'aider à mener à bien l'organisation et la tenue d'élections législatives, locales et présidentielles.

53. Le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti fait les recommandations suivantes :

a) Le Conseil devrait demander instamment au système des Nations Unies de continuer de faciliter la préparation des élections législatives, locales et présidentielles en Haïti, notamment en contribuant sur le plan financier aux efforts actuels entrepris par le Gouvernement haïtien pour organiser ces élections;

b) Le Conseil devrait inviter l'Assemblée générale à renouveler le mandat de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH), en ayant présente à l'esprit la nécessité de le réviser pour tenir compte des défis des deux prochaines années;

c) Le Conseil devrait demander au Secrétaire général de prévoir, en coordination avec le Gouvernement haïtien, d'autres modalités permettant de renforcer l'appui de la communauté internationale aux processus électoraux.

C. Sécurité intérieure

54. On sait que l'instauration d'un climat de paix, de sécurité et de stabilité est un préalable nécessaire à des élections libres et régulières et à la possibilité de relier celles-ci aux efforts de développement durable.

55. De la même manière, on sait l'importance d'une police nationale compétente, autonome et remplissant toutes ses fonctions pour la consolidation de la démocratie, la relance du système judiciaire haïtien et le maintien d'un climat de sécurité et de stabilité indispensable à la conduite d'activités aux fins du développement et de la démocratie.

56. La Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH) s'occupe de programmes de formation de la police tandis que la MICIVIH travaille à la promotion des droits de l'homme.

57. Le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti fait les recommandations suivantes :

a) Le Conseil devrait demander instamment au système des Nations Unies de continuer de travailler pour la consolidation de la démocratie, la formation et le perfectionnement des forces nationales de police haïtiennes et, à cet effet, le Conseil devrait inviter l'Assemblée générale à prévoir la mise au point d'un programme spécial de formation et d'assistance technique pour la police nationale haïtienne;

b) Le Conseil devrait inviter l'Assemblée générale à demander au Secrétaire général de poursuivre ses bons offices en Haïti par l'intermédiaire de son représentant et d'y maintenir, sous sa direction, le bureau politique qui sera également chargé de superviser toute nouvelle mission civile assignée par les Nations Unies.

D. Rapport de synthèse sur les activités des Nations Unies en Haïti

58. Un rapport périodique de synthèse sur les activités du système des Nations Unies en Haïti serait nécessaire pour permettre aux membres du Conseil de suivre de près l'évolution de la situation du pays.

59. Le Groupe consultatif ad hoc sur Haïti fait les recommandations suivantes :

a) Le Conseil devrait demander au Secrétaire général de soumettre un rapport annuel de synthèse sur l'élaboration et l'exécution du programme à long terme d'aide à Haïti, avec des observations et des recommandations sur l'action des organismes des Nations Unies dans leurs domaines de compétence respectifs;

b) Dans ce rapport, il conviendra de tenir dûment compte des plans et programmes de développement du pays mis au point par son gouvernement, du bilan commun de pays pour Haïti établi par le système des Nations Unies et, quand il sera achevé, du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement d'Haïti;

c) De la même manière, en établissant ce rapport, il faudrait dûment envisager une évaluation systématique de l'impact des divers programmes d'assistance à Haïti en ayant en vue d'améliorer leur efficacité globale.

Note

¹ L'initiative 20/20, lancée par le Sommet mondial pour le développement social, répond à l'idée que les pays développés et les pays en développement partenaires intéressés s'engagent mutuellement à affecter en moyenne 20 % de l'aide publique au développement et 20 % du budget national aux programmes sociaux de base.

Tableau 1 Volume et principales sources de l'aide, 1995-1998

(En milliers de dollars des États-Unis)

Sources	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
États-Unis	100 179	18,7	48 780	11,5	85 625	24,4	94 564	26,8
Canada	44 263	8,3	28 621	6,8	32 535	9,3	30 241	8,6
France	52 859	9,9	23 815	5,6	25 146	7,2	17 762	5,1
Japon	31 548	5,9	15 798	3,7	5 979	1,7	8 336	2,4
Province chinoise de Taïwan	31 260	5,9	8 642	2,0	12 000	3,4	4 400	1,2
Autres sources d'aide bilatérale	4 447	0,8	19 860	4,8	12 223	3,4	15 356	4,3
Total de l'aide bilatérale	264 556	49,5	145 516	34,4	173 508	49,4	170 659	48,4
Sources multilatérales								
BID	87 855	16,4	49 777	11,8	57 362	16,3	68 565	19,4
Banque mondiale	67 451	12,6	66 219	15,6	39 366	11,2	28 752	8,1
FMI	25 774	4,8	22 486	5,3	551	0,2	828	0,2
Union européenne	55 344	10,4	92 384	21,8	39 197	11,2	55 439	15,7
Autres sources multilatérales	923	0,2	77	0,0	1 953	0,5	990	0,3
PNUD	12 858	2,4	16 855	4,0	16 948	4,8	8 153	2,3
Autres organismes des Nations Unies	16 816	3,1	21 611	5,1	14 523	4,2	19 966	5,6
Total de l'aide multilatérale	267 021	49,9	269 409	63,6	169 900	48,4	182 693	51,6
Aide des ONG	2 868	0,5	8 449	2,0	7 830	2,2	n.d.	
Total de l'aide extérieure	534 445	100,0	423 374	100,0	351 238	100,0	353 352	100,0

Source : PNUD, *Rapport sur la coopération pour le développement, 1997* et données préliminaires pour 1998.

Concentration sectorielle : Les décaissements au titre de la balance des paiements ont constitué la plus grande part (29,8 %) du total des décaissements pour la période 1995-1997, suivis par les décaissements au titre de la gestion des affaires publiques (13,7 %), de l'assistance humanitaire (8,5 %), des transports (7,08 %), de la santé (6,5 %), des ressources en eau et de l'infrastructure urbaine (6,2 %) et de l'agriculture (5,3 %). La santé et l'éducation combinées ne représentent que 14,65 % du total des décaissements et l'environnement représente 1,1 %; 70 % de ces décaissements ont été financés par des subventions et 30 % par des prêts. L'aide extérieure a financé environ 86 % de tout l'investissement public effectué en Haïti au cours de cette période. Les prévisions de décaissement établies pour 1998 montrent une combinaison différente des priorités sectorielles, où l'éducation et la santé interviennent pour 18 %, autant que l'aide humanitaire, les transports recevant 12 % et l'agriculture, le développement social et la gestion des affaires publiques représentant chacun 8 % du total des décaissements de l'année. Les variations témoignent des changements des priorités et de l'évolution des besoins de Haïti en matière de développement.

Tableau 2
Domaines thématiques : institutions responsables

<i>Domaine thématique</i>	<i>Institutions responsables</i>
Contexte économique	Banque mondiale/FMI/PNUD
Gestion des affaires publiques (y compris processus de démocratisation/consolidation de l'application effective de la loi)	PNUD/Banque mondiale
Droits de l'homme	MICIVIH/UNICEF
Emploi	PNUD/OIT
Population	FNUAP
Développement rural/sécurité alimentaire	FAO/PAM
Éducation	UNESCO
Santé	OMS/OPS
VIH/sida	UNAIDS/FNUAP
Environnement	PNUD
Culture/culture de la paix	UNESCO
Migration	OMI