



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

130^{ème} ASSEMBLEE DE L'UIP ET REUNIONS CONNEXES

Genève, 16 – 20.3.2014

Commission permanente
des Affaires des Nations Unies

mars 2014

GROUPE CONSULTATIF DE LA COMMISSION UIP DES AFFAIRES DES NATIONS UNIES

Mission du Groupe consultatif de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies Haïti, 24-27 février 2014

Rapport de la Mission en Haïti

Le Groupe consultatif de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies a effectué une mission en Haïti du 24 au 27 février 2014. Il avait pour mandat d'examiner les efforts de stabilisation et les activités humanitaires des Nations Unies dans le pays, leur adéquation aux besoins et aux attentes de la population locale, ainsi que l'efficacité de ces opérations. La mission s'est également intéressée à la façon dont les partenaires des Nations Unies sur le terrain associent le Parlement à leur action, et plus particulièrement au rôle que joue celui-ci dans l'instauration de l'état de droit, ainsi que d'une paix et d'un développement durables dans le pays.

La visite s'inscrit dans le cadre d'une série de missions effectuées par le Groupe consultatif depuis sa création en 2008, dans le but d'évaluer dans quelle mesure les parlements nationaux étaient informés et parties prenantes des grandes initiatives de l'ONU dans leurs pays respectifs, telles que l'initiative "Unis dans l'action", destinée à aligner l'aide internationale sur les priorités établies par les autorités nationales. Ces missions ont eu lieu en Tanzanie en 2008, au Viet Nam en 2009, au Ghana et en Sierra Leone en 2011, en Albanie et au Monténégro en 2012, et en Côte d'Ivoire en 2013. La mission en Haïti avait pour objet d'examiner les efforts de stabilisation déployés dans ce pays, ainsi que les opérations humanitaires que la MINUSTAH y mène.

La délégation parlementaire était conduite par M. Mélégué Traoré (Burkina Faso), Président de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies, et se composait de Mme Katri Komi (Finlande), de M. Patrice Martin-Lalande (France), du sénateur Dennis Dawson (Canada) et de la sénatrice Mariana Gómez del Campo (Mexique). Mme Anda Filip, Directrice de la Division des Parlements Membres et des Relations extérieures, et M. Alessandro Motter, Conseiller principal au Bureau de l'UIP auprès des Nations Unies à New York, accompagnaient la délégation pour lui apporter leur concours.

Pendant la mission en Haïti, la délégation a eu des entretiens avec les personnalités suivantes :

- le Président du Sénat haïtien, M. Simon Desras, et les responsables du Sénat et de la Chambre des députés;
- le Premier Ministre haïtien, M. Laurent Lamothe, le Ministre des relations avec le Parlement, M. Ralph Théano, le Directeur de cabinet du Ministère des affaires étrangères, M. J.-C. Barthelemy, et d'autres représentants du Gouvernement;
- Mme Sandra Honoré, Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU, M. Luc Côté, Coordonnateur pour l'état de droit de la MINUSTAH, M. Pierre Emmanuel Ubalijoro, Chef de l'Unité de liaison et d'appui au Parlement, Mme Sophie de Caen, Directrice principale du PNUD Haïti, et d'autres représentants de l'ONU sur le terrain;
- Monseigneur Guire Poulard, archevêque de Port-au-Prince, et Monseigneur Patrick Aris, du Conseil épiscopal de médiation;
- des représentants de la société civile et d'ONG membres de l'Initiative sociale civile;
- et Mme Geraldine Pelzer-Salandra, Chef du Programme d'appui aux parlements d'USAID en Haïti.

Haïti est à bien des égards un pays unique du fait des difficultés très particulières qu'il rencontre. C'est aussi un pays aux multiples paradoxes. S'il a été la première république noire au monde et a récemment fêté ses 210 ans d'indépendance, il traîne aussi depuis des années un lourd héritage postcolonial :

- une énorme garantie financière imposée par la France et de lourds emprunts contractés pour rembourser cette dette;
- des décennies de guerre civile et de gouvernement autoritaire (notamment les trente ans de dictature de Duvalier qui constituent l'un des chapitres les plus sombres de l'histoire haïtienne, avec des dizaines de milliers de morts ou d'exilés);
- l'instabilité politique (20 gouvernements en 25 ans) et une tradition bien ancrée d'ingérence gouvernementale dans les affaires du Parlement et de la justice;
- une mauvaise gestion des ressources naturelles et un déboisement massif qui a entraîné à son tour une érosion généralisée des sols;
- une pauvreté endémique (on estime que 80 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté) et des niveaux très élevés d'analphabétisme;
- des catastrophes naturelles récurrentes – dont le séisme dévastateur de janvier 2010 qui a fait plus de 220 000 morts et plus de 3,5 millions de sinistrés. Plus du quart des fonctionnaires habitant à Port-au-Prince ont été tués, 60 % des bâtiments de l'administration publique (y compris le bâtiment du Parlement et la cathédrale de la Sainte-Trinité) et 80 % des écoles de la capitale, densément peuplée, ont été soit détruits, soit endommagés.

Bien qu'Haïti ne soit ni en guerre ni en situation de conflit, les Nations Unies sont présentes dans le pays depuis vingt ans, où différentes opérations de maintien de la paix se sont succédées : UNMIH (Mission des Nations Unies en Haïti, 1993-1996), MANUH (Mission d'appui des Nations Unies en Haïti) et MITNUH (Mission de Transition des Nations Unies en Haïti) en 1996-1997, MIPONUH (Mission de Police civile des Nations Unies en Haïti, 2000-2004). En avril 2004, le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé la MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti) en lui donnant pour mandat de : *pourvoir, à titre d'appui au Gouvernement de transition, à la sécurité et à la stabilité; aider à surveiller, restructurer et réformer la Police nationale haïtienne; aider à mettre en œuvre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion complets et durables; aider au rétablissement et au maintien de l'état de droit, de la sécurité publique et de l'ordre public en Haïti; protéger le personnel, les locaux, les installations et le matériel des Nations Unies et protéger les civils contre toute menace imminente de violence physique; appuyer le processus constitutionnel et politique en cours en Haïti; aider à organiser, surveiller et tenir des élections municipales, parlementaires et présidentielles libres et régulières; soutenir le Gouvernement de transition et les institutions et groupes haïtiens de défense des droits de l'homme dans leurs efforts de promotion et de défense des droits de l'homme; surveiller la situation des droits de l'homme et en rendre compte.*

De toute évidence, la présence des Nations Unies en Haïti a largement contribué au maintien de l'ordre public dans le pays et à la satisfaction des principaux besoins humanitaires (abris pour les nombreuses personnes déplacées par le séisme, déblaiement des décombres, distribution de vivres et de médicaments, vaccination et traitement, par exemple traitement de 60 % des tuberculeux, et fourniture d'équipements d'alimentation en eau et d'assainissement). Les Nations Unies ont aidé les autorités nationales à renforcer leurs capacités et à remettre les institutions en bon état de fonctionnement. Le PNUD à lui seul, a aidé à former plus de 2 700 professionnels haïtiens, notamment des magistrats et des policiers, et a déployé plus de 70 experts internationaux pour aider les institutions à définir des politiques publiques dans des domaines clés tels que la réforme judiciaire, l'environnement, les finances, la santé et l'éducation. Comme Haïti n'a pas d'armée nationale, il importait de renforcer la police nationale pour permettre au pays d'assurer la sécurité de sa population et aux Nations Unies de réduire progressivement leur présence militaire, conformément au plan quinquennal de développement de la police nationale. L'objectif d'une police nationale forte d'au moins 15 000 hommes devrait être atteint d'ici à 2016.

La présence militaire des Nations Unies en Haïti a donc diminué progressivement, passant de 12 000 hommes immédiatement après le tremblement de terre, à 6 200 en 2013, et à un chiffre estimé à 5 000 pour la fin de cette année. Un prochain rapport du Secrétaire général de l'ONU devrait définir des options en vue d'une mission réorientée des Nations Unies pour Haïti.

Cependant, une partie de l'opinion réclame le retrait rapide et complet des forces des Nations Unies. Cette réaction est due dans une large mesure à la fierté nationale, à la publicité donnée à des cas isolés d'abus commis par des Casques bleus des Nations Unies et à l'indignation du public après l'épidémie de choléra déclenchée dans le pays par des agents de maintien de la paix des Nations Unies. La position ambiguë de l'ONU sur la cause de l'épidémie a encore attisé la colère du peuple : mises à part les demandes d'indemnisation, les preuves scientifiques sont difficilement contestables et, comme l'a suggéré la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les Nations Unies devraient assumer leur responsabilité morale.

Haïti étant dans une situation politique complexe et les Nations Unies se concentrant sur les priorités les plus urgentes pour le pays, les relations avec l'Assemblée nationale sont marquées par la méfiance et une coopération limitée. La direction du Sénat voit dans la présence des Nations Unies "*le bras interventionniste de la puissance mondiale*". Le Sénat a adopté des résolutions qui réclament le retrait immédiat de la MINUSTAH. De nombreux parlementaires se plaignent de ce que le parlement national n'a absolument pas voix au chapitre pour ce qui est des conditions et du mandat des opérations de l'ONU en Haïti. Le dialogue entre les partis politiques étant dans l'impasse, il n'y a pas eu de débat inclusif au Parlement sur le mandat ni sur l'avenir de la présence de l'ONU en Haïti. Les milieux à la fois gouvernementaux et parlementaires semblent s'imaginer probablement à tort, que les ressources financières investies jusqu'à présent dans une opération massive de maintien de la paix vont automatiquement se transformer en investissements de l'ONU pour le développement ("des épées aux socs de charrue").

Du point de vue de l'ONU, les relations avec l'Assemblée nationale sont essentiellement de nature formelle. Le PNUD, traditionnellement soucieux de gouvernance démocratique, consacre la plus grande part de son énergie à des initiatives au niveau local. Le renforcement des capacités du Parlement est le fait de l'USAID, avec des résultats limités. Au demeurant, cette aide est progressivement réduite, le projet de l'USAID arrivant à expiration. Le coordonnateur de la MINUSTAH pour l'état de droit accomplit un gros travail dans nombre de domaines, dont la réforme du Code pénal, le renforcement de l'indépendance du judiciaire, et le combat contre la durée de la détention préventive; mais il n'y a pas d'initiative spécifique concernant l'institution parlementaire. L'Unité de liaison et d'appui au Parlement de la MINUSTAH a pris des initiatives louables – elle a par exemple organisé des voyages d'étude, des activités visant à atténuer les conflits à l'échelon local, aidé à la création d'un "Bureau d'équité de genre" au Parlement, à l'organisation de débats contre la corruption et au renforcement de la législation en la matière. Cependant, faute de pouvoir compter sur un budget annuel prévisible et dans un contexte marqué par la défiance entre les dirigeants du Parlement et la MINUSTAH, l'action de l'Unité de liaison et d'appui au Parlement de cette dernière est loin de donner tout son potentiel.

Un obstacle important au bon fonctionnement du Parlement en tant qu'institution tient à la nature même de la relation entre parlementaires et électeurs. Les parlementaires se sentent obligés de consacrer une grosse partie de leur temps et de leurs efforts à faire office d'assistant social pour leurs électeurs en assurant les services essentiels que les pouvoirs publics ne sont pas encore en mesure de fournir : couvrir les frais de scolarité des enfants, trouver un travail aux chômeurs, payer pour des funérailles. Cela se traduit par un cercle vicieux qui compromet la mission essentielle du Parlement :

- Quand les promesses électorales ne sont pas tenues, les parlementaires ne sont pas réélus, ce qui provoque un fort taux de renouvellement des élus (plus de 80 %). Il est très difficile dans ces conditions d'assurer la continuité du travail parlementaire. Il manque en outre un personnel parlementaire professionnel et politiquement neutre qui reste d'une élection à l'autre;
- Comme les parlementaires passent beaucoup trop de temps à répondre aux besoins de leurs électeurs, les travaux du parlement sont souvent chaotiques, les commissions parlementaires se réunissant difficilement du fait de l'absentéisme des élus;
- De plus, la forte polarisation de la vie politique fait que les parlementaires peinent souvent à se mettre d'accord sur des problèmes cruciaux d'intérêt national, ce qui paralyse le parlement pendant de longues périodes.

D'une part, certains signes montrent que les politiques publiques mettent Haïti sur la voie de la reconstruction (300 km de nouvelles routes, une croissance économique de 4,3 % en 2013, des exportations en hausse de 6 %, le secteur agricole en hausse de 5 %, un taux d'inflation ramené de 8 % à 4 %). De l'autre, il est souvent relevé que la volonté politique fasse face aux défis fondamentaux que connaît la société haïtienne, fait défaut. Il s'agit notamment des problèmes suivants :

- Dans un contexte où nombre de sociétés ou d'initiatives privées sont affaiblies ou détruites, les perspectives de développement durable sont fragiles.
- La prolifération des "bidonvilles modernes" au lieu de quartiers d'habitation décentes, enferme la population dans le cercle vicieux du dénuement et de la misère.
- La construction de nouveaux immeubles ne répond ni aux normes de sécurité, ni aux précautions minimales d'usage et cela ouvre la voie à de nouvelles catastrophes humanitaires en cas de nouveaux séismes ou de cyclones.
- La corruption et le népotisme sont monnaie courante, ce qui empêche l'émergence de nouvelles valeurs et de nouveaux talents.
- D'importantes questions n'ont pas été résolues en matière de citoyenneté - c'est le droit du sang et non le droit du sol qui prévaut, ce qui affaiblit le lien entre les personnes et le lieu où elles sont nées. En matière de droit foncier, l'absence d'un cadastre qui permettrait d'établir les titres de propriété fait obstacle aux investissements étrangers.
- "L'homme haïtien doit renaître", passer de la mentalité de victime à une attitude volontariste, grâce à un investissement massif dans l'enseignement et l'éducation civique : cette opinion est courante à Haïti.

Que ce tableau corresponde ou non à la réalité, toutes ces questions requièrent un véritable débat public, dont le Parlement devrait être l'un des initiateurs. Ces difficultés sont encore aggravées par des tentatives apparentes de restreindre les pouvoirs du parlement. En raison de la tradition d'autoritarisme et de faiblesse parlementaire implantée de longue date en Haïti, le sentiment général est que le seul véritable pouvoir est exercé par l'Exécutif. Selon plusieurs indications, l'Exécutif ait tenté à plusieurs reprises de contourner les responsabilités constitutionnelles du parlement, en retardant la publication des décisions parlementaires ou en refusant de confirmer les nominations faites par le parlement, notamment, comme on l'a vu récemment, à la Cour des comptes et à la Cour d'appel, nonobstant les dispositions de la loi fondamentale.

Selon les parlementaires, les ministres ignorent parfois systématiquement les demandes d'audition que leur adresse le Parlement. Une crise politique majeure s'est produite en 2013, lorsque l'Exécutif a reporté la tenue des élections législatives; le Sénat risquait alors de perdre le deuxième tiers de ses membres, dont le mandat venait à expiration, ce qui l'aurait rendu inopérant faute de quorum. Ce n'est qu'avec la nouvelle loi électorale, adoptée et promulguée en décembre 2013, suite à l'intervention de la société civile et avec le soutien de la communauté internationale, que ce risque sérieux pour la gouvernance démocratique et l'Etat de droit a pu être écarté.

Si l'adoption d'un amendement de la constitution prévoyant un quota de 30 % de femmes aux postes élus et dans l'administration publique a marqué un progrès indéniable, il reste encore beaucoup à faire pour réaliser cet objectif. Le Bureau d'équité de genre du Parlement travaille, avec l'appui de l'ONU, à une loi de mise en application des nouvelles dispositions constitutionnelles, ainsi qu'à une proposition de loi visant à combattre la violence faite aux femmes, phénomène répandu en Haïti. Il n'y a actuellement aucune femme au Sénat et seulement 4 % de femmes à la Chambre basse. De plus, de solides obstacles culturels et sociaux doivent être dépassés pour permettre l'émancipation politique et économique des femmes. Les mécanismes mis en place récemment aux niveaux gouvernemental et parlementaire, ainsi qu'un groupe actif d'organisations de la société civile, devraient permettre de s'attaquer à ce problème.

A l'heure actuelle, la concertation politique lancée suite à une initiative récente de la Conférence épiscopale haïtienne prise sous la houlette du Cardinal Chibly Langlois de réunir plus de 50 partis politiques, le Parlement, le Gouvernement et les organisations de la société civiles pour débattre des conditions pour la tenue d'élections législatives et municipales inclusives avant la fin de l'année, soulève beaucoup d'espoir. La nouvelle loi sur les partis politiques, adoptée par le Parlement en avril 2013 et promulguée en janvier 2014, marque aussi un progrès vers la tenue

d'élections pacifiques, libres et régulières. Comme l'a fait observer Monseigneur Langlois, qui avait été le témoin quelques jours auparavant du "miracle" que constituait la présence simultanée, lors de sa nomination par le Vatican, de deux ennemis jurés, le Président de la République, Michel Martelly, et le Président du Sénat, Simon Desras : "Personne ne peut mener le dialogue inter-haïtien à notre place. Nous ne devons pas léguer la division à nos descendants".

Les représentants de la société civile que la délégation de l'UIP a rencontrés lui ont donné l'impression qu'il existe un groupe dynamique et talentueux de professionnels et de militants comprenant en profondeur ce dont le pays a besoin pour progresser vers la démocratie, l'état de droit et le développement durable. Des progrès énormes ont aussi été accomplis sur le plan de la liberté de la presse, hissant le pays en bonne place dans le classement mondial. A bien des égards, la tension actuelle entre exécutif et législatif témoigne du fait que le Parlement tente de s'affirmer dans des conditions institutionnelles difficiles, et qu'il a besoin d'être soutenu dans cette entreprise. Le potentiel d'un renouveau parlementaire existe en Haïti. Le pays doit renouer avec la stabilité et la prospérité.

Recommandations :

Au terme de la visite, la mission de l'UIP fait les recommandations suivantes :

- Il serait bon que le Parlement et l'ONU parviennent à une conception commune de leur coopération future. S'il a fallu, pour les Nations Unies, répondre à une multitude d'urgences à la suite du séisme dévastateur d'il y a quatre ans, on doit admettre qu'aujourd'hui il sera impossible de parvenir à une paix et à un développement durables sans mettre en place des institutions solides de gouvernance démocratique, notamment un parlement indépendant et efficace.
- Il faut par conséquent que les Nations Unies fassent du renforcement du Parlement un domaine prioritaire de leur action en Haïti. Il importe que ce programme soit suffisamment doté et établi en étroite coopération avec le Parlement lui-même. De manière générale et compte tenu des conclusions de précédentes missions sur le terrain, il serait utile de définir une série de lignes directrices intégrées sur l'interaction entre les opérations et équipes de pays de l'ONU et le parlement à l'échelon national.
- Il est essentiel que le Parlement soit progressivement associé à l'élaboration des grandes stratégies nationales. Le Cadre d'efficacité de l'aide, par exemple, qui a été mis en place en 2012 et prévoit des consultations régulières entre toutes les parties prenantes (gouvernement, donateurs et autres partenaires du développement, ONG et collectivités locales) doit aussi, d'une façon ou d'une autre, intégrer le Parlement. L'appropriation nationale est à ce prix.
- Le Parlement devrait être tenu informé des grandes décisions et des initiatives prises par le Gouvernement comme par l'ONU en matière de sécurité et de développement, et être associé aux consultations y relatives.
- A mesure que les élections législatives se rapprochent, des campagnes de sensibilisation devraient être lancées sur les principales fonctions et responsabilités du Parlement et des parlementaires, de manière à ne pas susciter des attentes irréalistes ou indues. Les candidats devraient eux aussi garder cette réalité à l'esprit et faire campagne en conséquence.
- Le Parlement lui-même doit prendre des mesures pour gagner en crédibilité, en responsabilité et en efficacité. L'adoption d'une loi sur le statut des fonctionnaires parlementaires, qui viserait à moderniser et à professionnaliser l'institution parlementaire, pourrait constituer une mesure importante en ce sens.
- Les manifestations et autres expressions de grogne populaire qui ont eu lieu ces dernières années font craindre que le pays ne replonge dans une crise s'il n'est pas procédé aux réformes requises et si les élections législatives et locales, tant de fois reportées, ne se tiennent pas d'ici à la fin de l'année. Les acteurs politiques et sociaux semblent avoir pris conscience du fait que le dialogue est indispensable au progrès d'Haïti. Tous les partis politiques devraient se montrer responsables, dépasser le stade des récriminations et ouvrir un dialogue politique inter-haïtien pour parvenir à s'entendre sur les conditions d'élections libres, transparentes et inclusives en 2014.

- Une atmosphère de respect, de dialogue et de coopération devrait prévaloir entre les trois pouvoirs de l'État. Le gouvernement devrait s'employer à accepter le rôle de contrôle qui constitutionnellement incombe au Parlement.
- Les dirigeants parlementaires devraient saisir l'occasion qui leur est offerte pour jeter les bases de l'essor futur d'Haïti.

L'UIP, en tant que dépositaire de l'expérience et du savoir sur les questions parlementaires dans le monde entier, se tient à la disposition du Parlement haïtien pour l'aider dans cette entreprise.

La mission de l'UIP tient à exprimer ses remerciements au gouvernement, au Sénat d'Haïti, à la Chambre des députés, aux autorités administratives et religieuses, aux organisations de la société civile, à la MINUSTAH, à l'ensemble des agences des Nations Unies, pour leur disponibilité tout au long de son séjour à Port-au-Prince.

Genève, mars 2014