

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi

9 mars 2011

Séance de 10 h 00

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

– Audition de Mme Rebeca Grynspan, administratrice associée du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur la situation à Haïti (*ouverte à la presse*)..... 2

Présidence
de M. Axel
Poniatowski, *président*



Audition de Mme Rebeca Grynspan, administratrice associée du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur la situation à Haïti

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président Axel Poniatowski. Je suis heureux d'accueillir Mme Rebeca Grynspan, administratrice associée du PNUD et représentante des Nations Unies à la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, pour une audition qui sera centrée sur la situation en Haïti et le rôle que les Nations Unies y jouent.

Tout a été dit sur la catastrophe sans précédent dont Haïti a été victime le 12 janvier 2010 et sur l'ampleur des pertes humaines et des dommages matériels. Je rappellerai simplement que la communauté internationale s'est mobilisée immédiatement après le drame pour apporter l'aide d'urgence dont la population avait besoin et pour aider le gouvernement et les institutions dans la reconstruction du pays.

Toutefois, plus d'un an après, la situation reste extrêmement difficile et, entre choléra et tensions politiques autour notamment de l'élection présidentielle, les progrès semblent désespérément lents.

Quel bilan et quelle analyse critique tirez-vous de ce qui a été accompli depuis maintenant 14 mois, quels sont les points forts et les faiblesses de l'action internationale ? D'une manière plus générale, pour quelles raisons, selon vous, la reconstruction et, aujourd'hui comme auparavant, l'aide internationale à Haïti ont-elles autant de mal à mettre ce pays sur la voie du développement ?

Mme Rebeca Grynspan, administratrice associée du programme des Nations-unies pour le développement (PNUD). Je suis très honorée de m'adresser à vous au nom du programme des Nations Unies pour le développement et en tant que représentante des Nations unies au sein de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti.

Ces treize derniers mois, Haïti a connu la période la plus traumatisante d'une histoire pourtant déjà bien perturbée. Bien que vous les connaissiez fort bien, je rappelle les faits. Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre a, selon les dernières informations gouvernementales, tué 330 000 personnes et en a blessé 300 000. Près de 3,5 millions de personnes ont été directement affectées, soit le tiers de la population totale.

Le Gouvernement a perdu 33 % de ses fonctionnaires et 20 % de ses forces de police. Sur 17 prisons, 8 ont été totalement ou partiellement détruites et 60 % de la population carcérale totale se sont échappés.

Pas moins de 60 % des bâtiments administratifs et gouvernementaux ont été détruits, ce qui a encore affaibli les maigres capacités de cet État.

Près de 200 000 maisons ont été détruites ou gravement endommagées, ainsi que 80 % des écoles à Port-au-Prince et 60 % dans les autres zones affectées. Au total, on estime que le séisme a produit 10 millions de mètres cubes de débris.

En 47 secondes, le pays a perdu 120 % de son PIB 2009, ce qui a stoppé net les avancées économiques et sociales qui avaient commencé à apparaître les années antérieures et qui a bien sûr mis à bas la prévision de croissance de 4 % pour 2010. Alors que le rapport intermédiaire du PNUD de mars 2009 estimait qu'Haïti pouvait atteindre trois des objectifs du millénaire pour le développement – universalisation de l'éducation primaire, baisse de la

mortalité infantile et lutte contre le VIH et le SIDA –, il est désormais admis que le pays n'en atteindra aucun. Cela illustre bien les sévères impacts de ce tragique événement.

Le tremblement de terre de janvier a été suivi, en octobre 2010, d'une épidémie de choléra sans précédent, qui s'est rapidement étendue à d'autres parties du pays. À ce jour, elle a affecté plus de 230 000 personnes et en a tué 4 539. Grâce aux efforts engagés, le nombre de nouveaux cas recensés chaque semaine est tombé de 12 000 à moins de 4 000 et la mortalité s'est réduite : on est ainsi désormais proche de ce qui est habituellement observé dans de telles épidémies. Cela n'aurait pas pu être obtenu sans le soutien efficace de la communauté humanitaire et sanitaire internationale.

Le 28 novembre 2010, le pays a organisé le premier tour des élections présidentielles et législatives. L'annonce des premiers résultats des présidentielles, le 6 décembre, a provoqué nombre de réactions et de manifestations, des accusations de fraude étant portées contre le candidat du parti au pouvoir.

Enfin, on ne saurait oublier les effets de l'ouragan qui a frappé un pays déjà considérablement affaibli.

J'en viens aux résultats et aux succès qui ont été obtenus grâce aux efforts conjugués des communautés nationale et internationale.

Une fragile stabilité politique a été retrouvée lorsque la commission électorale provisoire a annoncé qu'elle acceptait les recommandations de l'Organisation des États américains et a désigné Mirlande Manigat et Michel Martelly comme candidats appelés à s'affronter au second tour de la présidentielle. Cette nouvelle a été bien accueillie dans le pays, même si certains ont continué à demander l'organisation de nouvelles élections, ce qui aurait obligé à repartir de zéro. Il s'agit donc d'une étape importante dans la résolution de la crise politique. Selon le calendrier, le second tour aura lieu le 20 mars ; les premiers résultats seront publiés le 31 mars et les résultats définitifs sont attendus le 16 avril. Le PNUD a géré l'ensemble du financement international destiné au cycle électoral 2010/2011 et apporte son appui technique à l'organisation des scrutins législatif et présidentiel.

Du point de vue humanitaire et de la reconstruction, un certain nombre de projets ont été menés à bien, en dépit des difficultés rencontrées et des erreurs qui ont été commises. Au cœur de la crise, 1,5 million de personnes vivaient dans des camps d'urgence. Plus de 11 000 latrines ont été construites. Aujourd'hui, selon les dernières estimations, un hébergement d'urgence est encore fourni à 810 000 personnes. La population des camps continue à décroître.

Dans les six semaines qui ont immédiatement suivi le séisme, le Programme alimentaire mondial a fourni de la nourriture à quelque 4 millions d'Haïtiens. Deux millions de personnes continuent à bénéficier de cette aide, auxquelles s'ajoutent 1,1 million d'enfants qui reçoivent chaque jour des repas du Programme national de nutrition scolaire.

Au plus fort de l'urgence, plus de 1,7 million de personnes recevaient régulièrement de l'eau potable ; ils sont encore 1,2 million. Aucune épidémie majeure n'a été enregistrée dans les camps.

À ce jour, plus de 2 millions de m³ de gravats ont été évacués. Le processus peut désormais s'accélérer et un nombre croissant de sites deviennent accessibles. L'expérience menée par le PNUD à Léogâne, qui a été l'épicentre du séisme, ouvre la voie à des projets similaires à Port-au-Prince : en misant sur la communauté locale, on est parvenu à évacuer

70 % des gravats, grâce à la participation des autorités locales, du secteur privé, des ONG et de la population sinistrée qui a pu être employée et qui a dans le même temps participé à la reconstruction.

Les programmes « rémunération contre travail » développés par le PNUD, les Nations Unies et d'autres partenaires, y compris des donateurs bilatéraux, ont permis de donner un travail à court terme à 500 000 personnes, dans des activités comme le déblaiement, le ramassage des déchets, etc.

Plus de 95 % des enfants qui étaient scolarisés avant le tremblement de terre ont retrouvé le chemin de l'école.

Tout ceci a été rendu possible par la formidable réponse internationale à la tragédie haïtienne : en mars 2010, lors la Conférence ministérielle co-organisée par les États-Unis et par les Nations Unies, en coopération avec le gouvernement haïtien et avec le soutien du Brésil, du Canada, de l'Union européenne, de la France et de l'Espagne, les donateurs ont promis de verser 5,57 milliards de dollars, 2 milliards ayant effectivement été engagés en 2010. Fin décembre, les donateurs avaient déboursé 64 % des montants promis – 30 % si l'on retranche du total les annulations de dette. 23 % de ces sommes sont passées par la Commission intérimaire de reconstruction coprésidée par le Premier ministre haïtien, Jean-Max Bellerive, et par l'ancien président américain Bill Clinton. Son bureau est composé pour moitié d'Haïtiens représentant le gouvernement et la société civile et pour moitié de représentants des principaux pays contributeurs et des organisations internationales. La France a contribué au Fonds afin de lui permettre de répondre de façon plus rapide et plus efficace aux priorités du Gouvernement. Le représentant français, Pierre Duquesne, a beaucoup participé aux travaux et s'est montré extrêmement efficace dans la mise en œuvre de la coopération bilatérale, des partenariats public-privé et des partenariats avec le gouvernement haïtien. En décembre dernier, le Fonds avait donné son accord à un certain nombre de projets s'inscrivant dans le plan national, pour un montant total de 3 milliards de dollars. La Commission est un lieu adapté pour la coordination, le dialogue stratégique et la complémentarité entre l'aide bilatérale et multilatérale et les acteurs privés ainsi que les organisations internationales et nationales et le gouvernement d'Haïti. N'oublions pas enfin le rôle joué par la coopération décentralisée.

Tous ces exemples montrent que d'importants progrès ont été réalisés. Des défis éminents demeurent toutefois.

Il convient en premier lieu d'insister sur le faible succès des interventions contre les violences à l'encontre des femmes, qui demeurent un grave problème, à l'intérieur comme en dehors des camps.

Il est fort lent de passer de la phase humanitaire à une phase de développement. Ce tremblement de terre dévastateur et les crises qui ont suivi ont exaspéré les défis auxquels Haïti était déjà confronté : faibles capacités administratives, centralisation excessive, vulnérabilité économique, disparités socio-économiques extrêmes et pauvreté chronique, dégradation de l'environnement, insécurité, fragilité de l'état de droit.

En fait, nous participons non seulement à l'effort de reconstruction, mais aussi à une transformation qui doit impliquer ceux qui ont été affectés par le tremblement de terre comme l'ensemble de la population qui est confrontée, tout autant que les réfugiés, à d'importants besoins.

Restaurer les capacités de l'État à fournir les services de base prend beaucoup de temps. Cela suppose un calendrier précis ainsi qu'un apport de ressources suffisant pour passer d'un soutien essentiellement humanitaire à un effort centré sur le développement.

La communauté humanitaire est préoccupée : en dépit des progrès, l'appel humanitaire pour 2011 n'est financé qu'à hauteur de 9 %. Or, cet appel inclut les efforts destinés à reloger quelque 810 000 personnes déplacées, à prévenir et à traiter le choléra, à préparer la prochaine saison cyclonique.

En matière de reconstruction, il faut intensifier et accélérer les projets. La population a été patiente, mais les besoins et la souffrance sont grands. Il est indispensable de remédier au manque de capacités et à la lenteur dans l'engagement des fonds. Fournir, au niveau de chaque communauté, des services en matière de relogement et d'évacuation des gravats est la façon la plus rapide de relancer l'économie, de créer des emplois et des petites entreprises, de permettre à la population de réinvestir ses lieux de vie.

La concentration des efforts à Port-au-Prince a été excessive, bien que la décentralisation et la gestion territoriale figurent explicitement dans le plan d'action national pour la reconstruction et le développement. Ces aspects ont été au cœur de la coopération française et doivent le demeurer. La coopération décentralisée à laquelle nombre d'entre vous avez contribué au profit des communautés locales haïtiennes est fort précieuse. Afin de participer à cet effort, le PNUD et le gouvernement haïtien préparent des documents en vue de la réduction du risque sismique, ce qui est une condition de la gestion territoriale et de la planification urbaine. Un engagement politique bien plus fort apparaît indispensable.

Je souhaite enfin insister sur trois points très importants.

Tout d'abord, comme l'a souligné Edmund Mullet, représentant spécial pour Haïti du Secrétaire général des Nations Unies, « le manque d'état de droit a miné la confiance du peuple dans son gouvernement, a favorisé la corruption et contribue grandement à l'instabilité politique. L'état de droit, c'est bien sûr la police, la justice et les prisons ; mais c'est aussi un cadastre, un registre d'état-civil, un code de la construction et de l'urbanisme, un code du commerce, la capacité de l'État de collecter les impôts, de garantir un niveau de sécurité, de favoriser les investissements et la création d'emplois, de faciliter le développement économique. » Nous devons d'autant plus réfléchir à tout ceci que, après avoir consacré tant d'années et tant de ressources à des projets dans cette zone, les résultats demeurent bien faibles. Sans doute l'explication tient-elle pour partie au fait que « les interventions en faveur de l'état de droit demeurent largement conduites par les donateurs alors que, pour que l'état de droit entre dans les faits, il doit être le fruit d'initiatives locales ». Les Nations Unies et le PNUD ont en la matière un rôle d'impulsion à jouer.

Je veux ensuite souligner la grande volatilité des prix de la nourriture et de l'énergie. Cet important sujet est à l'ordre du jour de la présidence française du G20.

Enfin, à l'évidence, il n'est pas possible de reconstruire un pays projet par projet. Les seuls qui peuvent produire un effort à la hauteur requise par la reconstruction et la transformation d'Haïti sont les Haïtiens eux-mêmes. Pour cela, ils ont besoin non seulement d'un soutien mais aussi d'un cadre politique, de normes, de mécanismes, de crédits, d'assistance technique, de semences, d'un gouvernement capable, de bonnes politiques, de règles leur permettant de construire un avenir meilleur pour eux-mêmes et pour leurs familles. Un transfert démocratique et pacifique du pouvoir, en avril prochain, une vraie vision des responsables politiques, une communauté internationale engagée et responsable peuvent offrir une telle chance à Haïti.

M. le président Axel Poniowski. Merci beaucoup pour cette présentation. Un grand nombre de nos collègues souhaitent vous interroger.

Vous avez parfaitement décrit la situation et l'on voit bien qu'Haïti est, depuis fort longtemps, un des pays les plus pauvres du monde. Actuellement, vous apportez une aide humanitaire non seulement aux victimes du tremblement de terre, mais aussi au reste de la population, qui ne se trouve pas dans les camps. Le problème qui se pose est d'abord celui de la reconstruction du pays, dont vous avez expliqué qu'elle est fort lente, notamment parce que les structures de l'État sont pratiquement inexistantes, à tel point qu'on a l'impression que c'est aujourd'hui l'ONU qui pilote le pays et qui coordonne les différentes actions.

Pourriez-vous nous préciser dans quels domaines vous pensez qu'il est possible de reconstruire – si ce n'est de construire – l'économie d'Haïti ? Mettra-t-on par exemple l'accent sur le tourisme, comme en République Dominicaine voisine, dont l'essor est remarquable ? Misera-t-on plutôt sur l'agriculture ?

Mme Martine Aurillac. Vous avez souligné les succès mais aussi les immenses difficultés qui assaillent ce pays, en particulier en matière de gouvernance et d'état de droit. S'il nous semble, depuis l'Europe, que le déblocage des fonds pose problème, cela tient-il au fait que des projets précis font défaut, à des questions de coordination ou à des faits de corruption ?

Pouvez-vous par ailleurs nous dire où l'on en est au regard de toutes les difficultés rencontrées en matière d'adoption ?

M. Jean-Pierre Dufau. Pourriez-vous nous dire où se situe aujourd'hui la priorité et qui fait quoi, entre la reconstruction liée au séisme, qui mobilise au premier chef la communauté internationale, et ce que je qualifierais plutôt de construction d'une économie et d'un état de droit ?

Vous avez bien évidemment raison de dire par ailleurs que les Haïtiens doivent prendre leur destin en main, mais demande-t-on à un malade de disputer un 100 mètres ? Je souhaite savoir qui fixe aujourd'hui le calendrier et les priorités, qui coordonne les actions, bref, s'il y a un pilote dans l'avion.

M. Jean-Paul Dupré. Selon certaines informations, le fonctionnement des institutions judiciaires serait peu fiable. Quelle est votre appréciation à ce propos ?

Mme Henriette Martinez. Le problème de la coordination, donc de l'efficacité de l'aide s'est posé dès le premier jour, dans le traitement de l'urgence, comme il se pose aujourd'hui pour la reconstruction. Les observateurs étrangers ont l'impression que les choses vont très lentement.

Pourriez-vous préciser quel est exactement le rôle du PNUD ? Est-il un bailleur de fonds parmi d'autres, chef de file des agences de l'ONU, ou bien l'opérateur chargé de la reconstruction par l'ONU et par l'ensemble des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ?

M. Jacques Remiller. Si l'adoption d'enfants haïtiens par des familles françaises a été un temps facilitée, il semble que les choses sont redevenues difficiles. Que pouvez-vous nous dire à ce propos ?

Vous avez par ailleurs évoqué le combat engagé par le pouvoir politique contre la corruption qui règne dans ce pays. Êtes-vous certaine que les fonds et l'aide internationale ne sont pas détournés ?

Mme Rebeca Grynsan. Merci pour ces questions fort intéressantes. Je commencerai par répondre à celles qui ont trait au rôle des Nations unies : dans quelle mesure font-elles fonction de chef de file dans la reconstruction de l'économie ? En fait, il s'agit surtout d'envisager comment bâtir une économie qui sera fonctionnelle demain. Comment agir dans le contexte actuel de tension sur les prix des aliments et des hydrocarbures ? Un certain nombre d'initiatives sont prises, à l'initiative de la banque interaméricaine, en faveur de projets touristiques dans le nord du pays. Mais, si vous vous rendez sur place, vous constaterez qu'il n'y a aucune trace d'investissement, tout simplement parce qu'il n'y a pas d'état de droit : comment attirer les investisseurs sans aucune règle en matière d'investissement, Dès lors, faute de projets durables, comment l'économie pourrait-elle se développer ?

En attendant que le secteur privé prenne la relève, qui va pouvoir nous aider à passer cette période de transition ? C'est sur ce point que l'assistance doit se concentrer. Afin de créer des emplois, nous nous efforçons par exemple d'inciter à la création de micro-entreprises pour recycler les gravats. Mais tout le reste devra nécessairement venir du secteur public : avant toute intervention du secteur privé, il faut des services et des employés pour les fournir.

Les Nations unies et la communauté internationale en général doivent faciliter cette période de transition. Pour cela, un certain nombre de réformes doivent être engagées immédiatement. Nous disposerons d'une fenêtre d'environ un mois, entre la proclamation des résultats du second tour et le départ de René Préval, pour effectuer les changements constitutionnels qui ont été approuvés à l'occasion du premier tour. Outre de nouvelles procédures électorales, il s'agit de modifier les règles qui régissent les investissements privés extérieurs. Si le nouveau parlement adopte la réforme entre la mi-avril et la mi-mai, nous serons en mesure de faire démarrer l'économie sur des bases saines ; à défaut, il faudra attendre cinq ans pour que l'occasion se présente à nouveau.

Ce ne sont pas les projets qui manquent : ceux que la commission intérimaire a adoptés représentent un total de pas moins de 3 milliards de dollars et elle a pu en financer la moitié. Le problème tient surtout au déblocage des fonds, qui est très lent, la crise politique intervenue dans le sillage des élections l'ayant encore freiné, la communauté internationale préférant attendre d'être certaine que la situation s'était stabilisée. Il faut que le rythme s'accélère pour que les projets commencent à être mis en route et que l'on change véritablement de braquet.

Un mécanisme anti corruption a vu le jour au sein de la commission intérimaire. Nous formons le vœu qu'il soit opérationnel d'ici quatre semaines. Si tel est le cas, nous aurons à notre disposition un dispositif offrant un degré de protection raisonnable, au moins pour les projets déjà approuvés. Le FMI et la Banque mondiale ont fait un travail remarquable avec la banque centrale haïtienne et le ministère des finances. La collecte fiscale a été améliorée et les rentrées sont supérieures aux prévisions. On voit là que certaines capacités ont été instaurées, mais tout cela est embryonnaire et doit être renforcé. Les principaux problèmes se poseront lors du lancement des projets majeurs d'achat de fournitures. Un grand nombre de ces projets seront menés par les grandes banques, donc protégés, de même que ceux que financera le Fonds haïtien de reconstruction, qui comporte un mécanisme de contrôle. Nous nous efforçons de mettre toutes les informations sur Internet afin de favoriser la transparence et la responsabilité et ainsi d'impliquer l'ensemble de la société civile et pas seulement la communauté internationale. Tel est le défi auquel nous sommes confrontés.

Nous avons dépêché sur place – et la France a apporté en la matière un concours précieux – près de 20 magistrats pour aider à la formation des futurs juges haïtiens. Ce

programme sera poursuivi. Nous sommes partenaires de tous ceux qui œuvrent en faveur du rétablissement de l'état de droit. Nous pensons surtout qu'il faut favoriser un dialogue national sur le développement, parvenir à un consensus populaire débouchant sur un plan d'action. Le peuple haïtien doit pouvoir prendre des décisions, en fonction desquelles les fonds seront débloqués par la communauté internationale. Cette dernière ne doit pas être la seule motivée par le rétablissement de l'état de droit : nous avons besoin que des voix s'élèvent à l'intérieur du pays pour dire ce que veulent les Haïtiens, nous ne pouvons pas décider à leur place ! Des millions de dollars ont déjà été investis. Si ces projets n'ont pas abouti, c'est sans doute parce que nous manquions de soutien au sein des forces vives du pays.

M. Dufau a évoqué l'ambiguïté de la reconstruction par rapport à la construction *ex nihilo*. Dans les camps, nous donnons aux victimes du séisme de l'eau, de la nourriture, des livres. Mais, même en temps ordinaire, tous les Haïtiens n'ont pas à boire, à manger et à lire. Ceux qui se trouvent dans les camps ne sont donc pas les seuls demandeurs. Lorsque nous avons commencé à distribuer cette aide, la population à l'extérieur des camps a voulu s'y installer pour pouvoir y accéder... On mesure bien de la sorte à quel point il est nécessaire d'aller au-delà de l'assistance et de mener une politique qui vise tous les Haïtiens. C'est pour cela qu'il est si difficile de passer de l'aide d'urgence à l'aide tout court.

Dans le système onusien et au PNUD, nous devons reconstruire non pas pour les seuls occupants des camps mais avec les communautés. Nous essayons actuellement d'y favoriser la construction et la reconstruction de maisons et la création d'emplois, mais aussi de services car c'est ainsi que les gens auront envie de quitter les camps pour retourner chez eux. À Port-au-Prince, il est fort difficile de construire des logements pour les réfugiés en raison de graves problèmes fonciers, de l'absence de cadastre et d'une pénurie de logements déjà criante.

Le modèle de Léogâne a fait ses preuves ; nous l'appliquons à Port-au-Prince ; nous travaillons dans 17 communautés. Ainsi commence-t-on à apercevoir un peu de lumière au bout du tunnel.

La question de la coordination et du rôle du PNUD est très intéressante. Notre premier rôle a été d'être chef de file afin de proposer des solutions novatrices que d'autres pourraient appliquer à plus grande échelle à nos côtés. Nous devons également épauler le gouvernement et aider le Premier ministre, qui est le véritable patron de l'effort de reconstruction et qui copréside la commission intérimaire. Nous essayons de faire en sorte qu'il soit en mesure de prendre des décisions suivies d'effets. Cela suppose en particulier de mettre des compétences et des moyens à la disposition du gouvernement : ainsi, le ministère de la justice ne disposait même plus de locaux et nous lui avons fourni des bureaux, des ordinateurs, mais aussi, je l'ai dit, des juges. Nous devons donc renforcer les capacités de l'État afin que, en dépit de sa faiblesse manifeste, il puisse enfin jouer son vrai rôle.

J'ignore les raisons exactes pour lesquelles les choses sont aussi difficiles en matière d'adoption. Le cadre juridique pose problème : il faut trouver un équilibre délicat entre la protection des enfants et leurs chances d'être adoptés. L'Unicef travaille énormément et j'espère que le résultat sera à la hauteur. Il y a eu, au début, d'importants problèmes avec les mécanismes d'adoption et avec les promesses qui avaient été faites aux familles. La procédure de protection a été améliorée et les adoptions vont pouvoir reprendre, mais il faut faire preuve en la matière de la plus grande prudence.

M. Jean-Louis Christ. Bon nombre d'organisations sont aujourd'hui présentes à Haïti pour participer à la reconstruction du pays. Selon certaines d'entre elles, l'importation de produits agricoles subventionnés et de semences mal adaptées au pays, provenant en

particulier des États-Unis, rend très difficile l'émergence d'une agriculture locale. Quelle appréciation portez-vous sur ces informations ?

M. Hervé Gaymard. Je préside un conseil général qui mène depuis 15 ans une action durable de coopération décentralisée avec la ville haïtienne de Dessalines. Je ne suis pas retourné sur place depuis le tremblement de terre, mais j'entends ce que disent des volontaires d'ONG et des journalistes sur le fait que le peuple haïtien est parfois partagé quant à l'efficacité de l'aide internationale. Dans un reportage de France Culture, j'ai entendu en particulier des témoignages très troublants sur le refus de l'aide américaine. S'agit-il de réactions épidermiques isolées mises en avant par les médias ou cela traduit-il l'état d'esprit d'une partie de la population, dont la crainte d'un « impérialisme humanitaire » pourrait compliquer votre travail ?

Mme Chantal Bourragué. Vous avez déjà largement répondu à la question que je souhaitais vous poser sur les points de développement qui vous apparaissent indispensables à l'autonomie de ce pays. Tout le territoire n'ayant pas été touché par le séisme, ne serait-il pas possible de poursuivre certaines actions antérieures ?

Par ailleurs, l'épidémie de choléra est-elle véritablement stoppée ? Il s'agit bien évidemment d'une question très importante pour la population urbaine.

M. Jean-Marc Roubaud. Je suis un peu effaré de l'énergie que vous devez déployer pour coordonner l'action de plus de 40 agences des Nations unies et de très nombreuses ONG et je suis persuadé que cette débauche de structures ralentit considérablement vos projets. J'ai d'ailleurs lu que ce n'était pas les fonds qui faisaient défaut mais les projets structurés. Ne vous est-il pas possible, dans votre rôle de coordination, de simplifier tout cela ?

M. François Rochebloine. La réduction de la pauvreté est un des rôles du PNUD. En dehors du « match contre la pauvreté », qui relève surtout du symbole, quelles sont les actions que vous conduisez dans ce domaine ?

On a par ailleurs parlé de l'adoption, mais quelles actions menez-vous en faveur des nombreux orphelins, en particulier pour la construction d'orphelinats ?

Enfin, quel est votre sentiment quant à l'action de chacune des nombreuses ONG présentes en Haïti ?

M. Serge Janquin. Votre rapport confirme celui que nous a fait il y a peu l'ambassadeur de France en Haïti, dans une approche élargie au développement humain, à la citoyenneté et au respect des droits.

Mais je souhaite concentrer mon propos sur la reconstruction. Pour commencer à reconstruire, il faut d'abord déblayer. L'ambassadeur nous a dit que l'on manquait cruellement d'engins de travaux publics et de personnel capable de les manier. Au titre de la coopération décentralisée, nous organisons un tour de table entre les lycées professionnels de travaux publics d'Egletons et de Bruay-la-Buissière et les conseils généraux pour voir ce que nous pourrions faire pour former des Haïtiens capables de servir ces engins. Je reverrai l'ambassadeur de France puisque je me rends sur place le 9 avril pour inaugurer l'école que ma commune reconstruit à la cité Soleil, mais comment comptez-vous faire pour que les choses aillent dans le bon sens ? Je crains que les dispositifs de coopération décentralisée ne soient pas bien coordonnés et que leurs résultats ne soient pas aussi favorables que nous le souhaitons.

M. Robert Lecou. Vous avez évoqué l'absence d'état de droit que les conséquences du séisme ont encore aggravée. Le PNUD a eu pour mission de participer à l'organisation et au contrôle du processus électoral. Quelle appréciation portez-vous aujourd'hui, après les élections, sur l'organisation politique de ce pays ? Y constate-t-on aujourd'hui une vie politique annonciatrice d'un futur état de droit ?

Mme Rebeca Grynspan. La coordination est d'autant plus importante que les Nations unies sont représentées sur le terrain par de nombreuses agences, qu'on y trouve également plusieurs milliers d'ONG et que les actions sont menées par différents ministères. Nous avons toutefois progressé en la matière. Si les choses ont été difficiles au début elles se sont beaucoup améliorées à partir de l'épidémie de choléra, au sein des Nations unies mais aussi avec les ONG. L'un des objectifs prioritaires de la commission intérimaire pour la reconstruction est de créer une plate-forme sectorielle avec le gouvernement, avec les agences des Nations unies et avec les principales ONG. Nous passons actuellement du système humanitaire organisé en petits groupes à cette coordination sectorielle dans les huit domaines qui ont été identifiés comme des priorités stratégiques par le gouvernement et par la commission intérimaire. Nous nous engageons donc dans un processus bien plus organisé.

Ma principale demande est que l'on utilise ces mécanismes pour fixer des priorités d'action et pour désigner les acteurs. Comment pourrions-nous consacrer notre temps à recevoir tous les groupes qui souhaitent rencontrer sur place l'ensemble des représentants des Nations unies et du gouvernement ? Il nous a fallu un an pour élaborer un mécanisme, mais je suis persuadée que si nous appliquons désormais cette procédure, la coordination sera bien meilleure.

Pour cela, il est très important que la commission intérimaire fasse un effort supplémentaire pour donner un rôle plus important aux Haïtiens qui siègent en son sein. Nous, représentants de la communauté internationale, disposons de personnels, de téléphones, de lieux de réunion ; les Haïtiens, eux, n'ont rien !

J'en viens aux questions relatives à l'agriculture et aux États-Unis. Lorsqu'il faut nourrir chaque jour 2 millions d'adultes et un million d'enfants, apporter la nourriture de l'étranger a bien sûr des conséquences sur l'économie locale. C'est pourquoi le Programme alimentaire mondial travaille avec nous, dans le cadre du programme « travail contre nourriture », afin d'apporter une assistance à l'agriculture locale : nous achetons autant que nous le pouvons sur les marchés locaux. Par ailleurs, la FAO fournit des semences et de l'assistance technique. J'observe d'ailleurs que la France a aidé le secteur rural et les petites exploitations, notamment en fournissant des semences.

Dès le lendemain du tremblement de terre, nous avons l'intention de travailler en direction du secteur agricole mais nous ne disposons pas des fonds pour cela, tout simplement parce que l'argent allait non pas à la reconstruction des exploitations mais à l'aide humanitaire d'urgence. Sans doute aurait-il fallu que tout commence en même temps. La question s'est d'ailleurs posée également au Pakistan : il faut, dès le début, redonner aux gens un moyen de gagner leur vie. S'ils sont sans emploi, s'ils ne peuvent pas nourrir leur famille, si l'on se contente de leur donner de la nourriture et de l'eau potable, on ne peut pas reconstruire l'avenir. Je souhaitais partager avec vous ce message important.

S'agissant de « l'impérialisme humanitaire », j'ai demandé aux ONG internationales qui souhaitent intervenir pour la première fois sur place de travailler par l'intermédiaire de celles qui sont déjà présentes en Haïti. Les grandes ONG nord et sud-américaines et européennes ont des moyens sur le terrain, MSF, par exemple, a largement contribué à contenir l'épidémie de choléra. Elles peuvent aider toutes celles qui ne disposent

pas d'une telle expérience. Encore faut-il que l'objectif premier de certaines organisations ne soit pas de se faire connaître en se faisant photographier en Haïti... J'adresse à la communauté des ONG le message qu'il faut travailler ensemble et non pas tirer la couverture à soi, au risque de dupliquer certaines actions.

Haïti ne manque pas de moyens de déblaiement, que l'on peut louer sur place, mais trop peu d'équipements appartiennent en propre au gouvernement. Le problème est surtout de savoir ce que l'on fait des 10 millions de mètres cubes de gravats. Qui plus est, dans nombre de petites communautés, l'accès est impossible aux gros engins. Souvent, il faut démolir une maison à la main et concasser les gravats, ce qui nécessite toute une journée, voire deux jours et demi si elle comporte plusieurs étages.

L'UNICEF est particulièrement mobilisé sur la question des orphelinats, mais je ne dispose pas des dernières données en la matière et je vous les transmettrai ultérieurement.

M. Paul Giacobbi. Je suis surpris que vous n'ayez pas parlé des problèmes d'écologie, en particulier de la déforestation. De nombreux observateurs ayant survolé la frontière avec la République Dominicaine ont été frappés par l'importance du massif forestier d'un côté et par son inexistence de l'autre. Quelles sont vos intentions en matière de durabilité du développement économique d'Haïti ?

M. Rudy Salles. Vous considérez qu'il convient que les Haïtiens prennent le relais et s'emparent de leurs propres affaires. Encore faudrait-il pour cela qu'ils disposent d'une administration, dont vous nous avez dit qu'elle avait été décimée. Que pourrait-on faire que l'on ne fait pas encore pour en permettre la reconstitution la plus rapide possible ?

Mme Odile Saugues. Vous avez évoqué la situation des femmes dans les camps d'hébergement. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce propos et nous indiquer les mesures que vous avez déjà prises et celles qui restent à votre programme ?

M. Jean-Paul Bacquet. Je suis impressionné par votre connaissance de ce dossier et par votre maîtrise des problèmes. Je n'ai toutefois pas compris vos réponses aux questions de deux de nos collègues.

Ainsi, Mme Martinez vous a demandé si le PNUD était un bailleur parmi d'autres, chef de file ou non, ou un simple opérateur au service des bailleurs.

Pour sa part, M. Roubaud vous a interrogée sur le coût de fonctionnement des ONG. Je vais plus loin : le coût de fonctionnement du PNUD est dénoncé comme tout à fait excessif puisqu'il avoisinerait les 40 %. Quel est-il vraiment ?

M. Jean-Michel Ferrand. Les élections, dont vous nous avez dit qu'elles étaient sujettes à caution, ont-elles été suivies par des observateurs internationaux ? Ont-ils eu les moyens d'exercer leur mission ? Quelles ont été leurs conclusions ?

M. André Schneider. L'Alsace a depuis fort longtemps des accords bilatéraux avec Haïti, en particulier avec la communauté urbaine de Port-au-Prince depuis sa création, en 1986, et avec Jacmel. En apportant une aide directe sur le terrain, nous avons constaté que cette voie était souvent la plus efficace.

Ma question porte sur l'Union européenne, qui a fourni une assistance humanitaire immédiate, défini une aide au développement à moyen et long terme et s'est engagée, à l'occasion de la conférence internationale des bailleurs, à contribuer de façon très

importante à la reconstruction. Que pensez-vous de son implication ? La jugez-vous suffisante ? Les engagements sont-ils tenus ?

M. Dominique Souchet. Par ses transferts financiers, la diaspora a joué un rôle important au lendemain du séisme ; elle dispose de larges compétences ; elle possède la plus grande partie du foncier ; ses membres ne disposent toutefois pas du droit de vote. De quelles manières peut-on mobiliser ses ressources et son expertise au service de la reconstruction du pays ?

M. Dino Cinieri. La campagne pour le second tour de l'élection présidentielle bat son plein. Pouvez-vous faire le point des enjeux et des forces en présence ? Mirlande Manigat, qui est souvent donnée comme favorite, est-elle en mesure d'amorcer le redressement de son pays ?

Mme Rebeca Grynsban. Vous avez raison, monsieur Giacobbi, de parler de l'environnement car c'est un problème majeur. Le programme de gestion des catastrophes naturelles qui vient d'être adopté par la commission intérimaire sous le nom de « frontière verte » prévoit une action conjointe avec la République Dominicaine. De même, le programme « bassin versant » porte sur les ouragans et les précipitations. Il s'agit pour les communautés de sujets essentiels, qui requièrent d'importants efforts d'organisation. Si vous le souhaitez, je vous transmettrai davantage d'informations à ce propos.

S'agissant de l'administration publique, un des principaux problèmes tient au fait que les Haïtiens les plus compétents sont d'abord recrutés par les organisations internationales, qui leur proposent de meilleurs salaires. Sans doute faudrait-il s'inspirer de l'expérience de certains pays, où la communauté internationale rémunère les fonctionnaires du gouvernement local.

La situation des femmes demeure extrêmement préoccupante. Un grand nombre de celles qui étaient les fers de lance de la condition féminine ont disparu dans le tremblement de terre. Il faut, une fois encore, recommencer de zéro. Nous renforçons les patrouilles de police ainsi que les programmes éducatifs. Un programme spécifique est mené par le fonds des Nations unies pour la population, par le PNUD et par d'autres. Dans notre projet, 40 % des personnes employées sont les femmes et nous menons sans relâche le combat sur la question du genre. La violence est très présente dans les camps ; nous fournissons des équipements de surveillance et nous nous efforçons de contenir le problème.

Le PNUD coordonne tout l'effort d'urgence de reconstruction. Il est l'acteur principal de la transition de l'humanitaire vers le développement. Mais pour l'humanitaire, l'OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) est le principal acteur.

Parce que nous avons avec elles des contrats pour la mise en œuvre des projets, certaines ONG nous perçoivent comme des bailleurs. Mais l'argent des ressources ordinaires du PNUD, qui sont de 5 millions de dollars, ne représente qu'environ 10% des fonds gérés par le PNUD, et qui proviennent d'autres bailleurs.

Nos coûts de fonctionnement ne sont absolument pas de 40 % – j'ignore d'où vient ce chiffre – mais de 7 %. Je suis prête à vous fournir toutes les informations à ce propos.

M. Jean-Paul Bacquet. Je souhaitais connaître votre coût de fonctionnement global et non pas uniquement pour l'opération menée à Haïti.

M. le président Axel Poniatowski. C'est difficile de donner un pourcentage puisque le PNUD n'étant pas un donneur mais un coordinateur, son coût de fonctionnement ne peut pas s'analyser par un pourcentage par rapport aux dons.

Mme Rebeca Grynspan. Le rapport global entre budget administratif et budget des programmes est de l'ordre de 13 %. Mais, je le répète, je vous donnerai à ce propos des informations plus précises.

À l'occasion du premier tour des élections, deux missions d'informations ont constaté une fraude massive. C'est pourquoi on a procédé à un recomptage, qui a conduit à inverser les résultats et à placer le candidat officiel, Jude Célestin, en troisième position, ce qui l'a empêché d'accéder au second tour. C'est donc à partir des conclusions de ces missions que la décision a été prise. Je ne puis vous dire qui a le plus de chances de l'emporter.

L'aide décentralisée est essentielle. Elle doit absolument viser, en dehors de Port-au-Prince, les collectivités locales dont on se préoccupe beaucoup trop peu.

Je n'ai pas connaissance du montant exact de l'aide apportée par l'Union européenne. Immédiatement après le séisme, il fallait bien évidemment faire vite pour l'aide humanitaire. Ce qui a trait au développement est beaucoup plus lent. Les débuts ont été un peu pénibles, pour l'Union européenne comme pour l'ensemble des donateurs, mais les choses se mettent en place et les perspectives sont bien meilleures pour 2011. De même, la qualité des projets s'améliore et nous parvenons à mutualiser des fonds avec d'autres bailleurs en faveur de programmes destinés à la santé, à l'éducation, mais aussi au relogement.

Il est prévu dans le cadre de la réforme constitutionnelle d'ouvrir la possibilité d'une double nationalité, ce qui permettrait, en effet, d'accroître encore la contribution de la diaspora.

Nous faisons tout notre possible pour que le second tour des élections se passe le mieux possible.

Il y a en Haïti de très nombreuses campagnes électorales, dont l'organisation est particulièrement onéreuse. J'espère que la révision constitutionnelle permettra de simplifier le cycle électoral. Les choses se passent plutôt bien et un consensus semble se dégager entre les forces politiques. Mais le pays est terriblement divisé et l'élite politique haïtienne n'a pas toujours su unir ses efforts pour se mettre au service du pays. Nous travaillons beaucoup avec les partis politiques, y compris avec ceux qui ont été marginalisés à l'issue du premier tour et qui demandaient l'annulation des élections. Le représentant spécial du Secrétaire général consacre beaucoup d'énergie à cette tâche.

M. le président Axel Poniatowski. Il me reste à vous remercier et à vous féliciter pour tout ce que vous entreprenez, au nom du PNUD, avec beaucoup d'entrain et de courage.

La séance est levée à onze heures trente.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 9 mars 2011 à 10 heures

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Jean-Louis Bianco, M. Claude Birraux, M. Roland Blum, Mme Chantal Bourragué, M. Jean-Louis Christ, M. Dino Cineri, M. Pierre Cohen, Mme Geneviève Colot, M. Alain Cousin, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, M. Alain Ferry, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Gaëtan Gorce, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, M. Serge Janquin, M. Patrick Labaune, M. Robert Lecou, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, Mme Henriette Martinez, M. Didier Mathus, M. Jacques Myard, M. Alain Néri, M. Jean-Marc Nesme, M. Axel Poniatowski, M. Éric Raoult, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Rudy Salles, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. André Schneider, M. Dominique Souchet, M. Michel Vauzelle, M. Gérard Voisin

Excusés. - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, M. François Asensi, M. Jean-Michel Boucheron, M. Loïc Bouvard, M. Gilles Cocquempot, M. Michel Delebarre, M. Didier Julia, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, M. Jean-Claude Mignon, M. Renaud Muselier, M. Henri Plagnol, M. Michel Terrot

Assistait également à la réunion. - M. Bruno Bourg-Broc