

EUROPEAN COMMISSION (SCR F5)

**EXTERNAL EVALUATION OF COMMUNITY AID
CONCERNING
POSITIVE ACTIONS
IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY
IN THE ACP COUNTRIES, 1995-2000**

Desk Case Study: Republic of Haiti

26 June 2000

The conclusions contained in this report are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of the European Commission.

Franklin Advisory Services, Channel Research Ltd, SEPIA

Table des matières

Préface	p 3
Introduction	p 4
I. Stratégie d'intervention	p 5
II. Sélection des projets et des acteurs	p 6
III. Moyens et ressources	p 8
IV. Impact	p 11
V. Conclusion	p 11

PREFACE

In 1991 the European Commission included a very political form of aid in its external relations : support to human rights and democracy in African, Caribbean and Pacific countries (known as the ACP countries). Rather than making development aid conditional on minimum conditions being met in human rights and democracy, it launched activities to promote respect for these. This it has called « Positive Measures ».

In January 2000 the Commission requested an independent evaluation of these positive measures undertaken in the period 1995-2000. The evaluation was carried out in a three phase approach (headquarters, visits to countries, synthesis) over a six month period by a team of three consultants assisted by 12 experts at different stages of the evaluation. The consultants carried out a review of documentation, project observation and extensive interviews with partners and beneficiaries. The purpose was to assess the performance and future options for the Commission's work in this field.

The evaluation produced the following outputs:

- Phase 1: headquarters Desk Study Report
- Phase 2: Mission Reports for Ethiopia, Malawi, Nigeria, Rwanda, Senegal, Tanzania and the Democratic Republic of Congo, and a Case Study Report on Haiti.
- Phase 2 internal evaluation workshop of the Commission, with supporting documentation
- Phase 3: Synthesis Study

Elections were described as a topic to be covered in a specific manner by the evaluation. A mission to Haiti was foreseen as part of the Phase 2 country missions. The political processes taking place in the country in the first half of 2000 did not allow this to go ahead. As a result a desk study was carried out based on existing documentation of performance.

The present is the desk study report on the election assistance funded by the Commission under budget line B7-7020 in the Republic of Haiti. It was written by Florence Burban with assistance from Emery Brusset. It defines performance using five criteria: coherence of the programme *vis à vis* other aid programmes, relevance in relation to country needs, effectiveness (ability to match actual results with intended ones), efficiency (achieving maximum results with given means), and positive or negative impact (wider changes taking place as a result of the project). The assessment has focused on the Positive Measures as a Commission instrument, rather than on the individual projects.

1. Introduction

Compte tenu de la confusion politique qui règne actuellement à Haïti, la présente analyse fait état principalement du soutien communautaire au processus électoral des élections municipales, régionales et législatives de 1995 et partiellement de celles de 1999.

Les vingt huit années de régime « duvalériste » laisse Haïti, un pays aux structures politiques , économiques et sociales fragilisées. Elu en 1990, puis renversé en 1991 par le coup d'Etat mené par le général Raoul Cédras, le rétablissement de Jean Bertrand Aristide dans ses fonctions de Président à l'automne 1994 est à porter en partie au crédit de l'assistance internationale à la démocratie en Haïti.

L'organisation des élections sous l'égide de la communauté internationale et le déploiement de la mission des Nations Unis en Haïti permet de restaurer à l'époque un semblant d'Etat de droit et une certaine amélioration de la situation sécuritaire. Les élections présidentielles de décembre 1995, précédées des élections législatives / municipales de juillet et septembre de cette même année, mettent au pouvoir René Préval.

Cependant, un an après ces élections, la division du mouvement “ Lavalas”, qui regroupe les partisans d'Aristide, entraîne un blocage politique qui dure encore aujourd'hui. Les élections d'avril 1997 (renouvellement d'un tiers du Sénat et des Assemblées locales) qui marquent la défaite du président René Préval sont qualifiées de frauduleuses et conduisent à la démission du premier ministre. Depuis cette date Haïti est sans gouvernement.

Outre ce blocage politique total, le pays qui compte déjà parmi les plus pauvres du monde continue de plonger dans un marasme économique. Le chômage touche 2/3 des actifs et plus de 3 haïtiens sur 4 continuent à ne pouvoir subvenir à leurs besoins. L'île ne survit économiquement que grâce à l'aide publique, et notamment celle de l'Union Européenne.

C'est dans ce contexte économique et politique chaotique que se met en place la mission internationale de soutien à l'organisation des élections législatives et locales de 2000. Après avoir différé plusieurs fois la date officielle des élections, les autorités haïtiennes ont proposé le 21 mai comme date officielle du premier tour des élections. A l'issue de ce premier tour, des irrégularités ont été relevées par la mission d'observation de l'OEA, et le mode de calcul des résultats est contesté par l'opposition. Le président du Conseil électoral provisoire (CEP), M. Léon Manus, qui a refusé la validation des résultats et qui craint pour sa propre sécurité s'est exilé.

Aujourd'hui, l'intégrité du processus électoral est remise en cause, et le deuxième tour des élections est reporté *sine die*. La Délégation Européenne a bloqué son soutien financier aux élections et menace d'appliquer des mesures de rétorsion visant à une suspension partielle de l'aide programmable.

Trois projets financés au titre de la ligne budgétaire B7- 7020 ont de fait réalisés :

- **HA/EL/50/93** : Elections législatives et communales de 1995
- **HA/EL/101/95** : Elections présidentielles de 1995 (montant de la subvention 1 943 625 euros)
- **HA/EL/158/99** : Elections législatives et communales (montant de la subvention 995.000 euros – projet en cours)

2. Stratégies d'intervention

Ces projets électoraux s'inscrivent dans une action stratégique menée par la Commission européenne en matière de promotion des droits de l'Homme, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques. Ces domaines font en effet partie des priorités financées au titre du FED. A cet égard, 12% des aides programmables du PIN sont vouées aux activités relevant de ce domaine. En conséquence, la bonne tenue des élections en Haïti en 1995 a contribué consécutivement à des projets de consolidation et de restauration de la justice. Au titre de la ligne B7 on ne relève pas moins de 4 projets d'appui à la justice depuis

1995. L'œuvre de la justice, aux côtés d'autres domaines tel que la survie matérielle, apparaît comme une composante essentielle de reconstruction sociale. A ce titre on peut citer les projets :

- HA/EL/184/95 : Commission internationale des Juristes
- HA/EL/151/95 soutien aux travaux de la Commission Nationale de Vérité et de Justice et Mission d'expertise technique pour un volet formations des greffiers
- HA/ED/129/ 97 : assistance juridique
- HA/ED/11/98 : Appui de la réforme de la justice ¹

Compte tenu de la **situation politique inédite que connaît ce pays en 1995, la démarche communautaire se révèle extrêmement pertinente et cohérente. L'appui au processus électoral en Haïti en 1995 s'est inscrit comme le véritable point de départ d'une stratégie d'appui et d'accompagnement au processus de transition démocratique.** Le caractère prioritaire de la bonne tenue des élections liée en partie à l'intervention de la communauté internationale a permis de définir les besoins prioritaires en renforcement de l'Etat de droit visant à assurer une efficacité et une pérennité de l'action engagée.

La coordination des bailleurs de fonds en 1995 est pourtant significative d'un manque de préparation et de répartition des tâches qui aurait du se faire en amont du processus électoral. Les principaux participants à l'organisation du processus électoral haïtien² n'ont pas su éviter les doublons dans leurs interventions. Selon les appréciations de l'expert, le travail du CEP semble avoir souffert d' « *interférences politiques et d'accusations d'incompétences mutuelles* »

3. Sélection des Acteurs et des Projets

Les projets HA/EL/101/95 et HA/EL/50/95 ne feront pas l'objet d'une mission préalable. Le contrat du projet est signé HA/EL/101/95 le 27 octobre 1995 en perspective des élections présidentielles de décembre. Deux jours après la signature du contrat , un expert est dépêché sur place afin d'apporter son soutien au Conseil Electoral Provisoire.

¹ Les projets relevant des activités de renforcement de l'Etat de droit sont cités au titre de la ligne B7-7020. Ils ne font pas l'objet d'une analyse, cette annexe se concentrant sur l'aide électorale.

En revanche les bases du projet HA/EL/158/99 s'appuie sur une démarche stratégique en amont du processus électoral. La préparation des élections a effectivement fait l'objet d'une mission d'expertise effectuée par un bureau d'études extérieur (BIRD). Selon un membre de la Délégation, cette mission de préparation électorale a permis une meilleure définition de la situation politique haïtienne :

- Problèmes majeurs suscités par le processus électoral,
- Modification de la loi électorale,
- Changements constitutionnels,
- Forces et faiblesses des partis politiques en présence,
- Taux d'enregistrement des électeurs...
- Identification des initiatives entreprises par les autres bailleurs de fonds

Et une définition précise des modalités à suivre

- Evaluation du volume, des modalités de financement,
- Orientations de l'appui communautaire selon les besoins prioritaires,
- Résultats attendus,
- Calendrier,
- Besoins en ressources humaines...

Cette mission de préparation témoigne non seulement d'une démarche proactive des services de la Commission mais aussi d'une évolution de l'approche communautaire dans l'appréhension des processus électoraux: plus politique, plus développée sur le plan de l'identification.

Concrètement **la cible du projet HA/EL/ 101/ 95, ainsi que le projet HA/EL/ 158/99 est déterminée vers un soutien actif auprès du Conseil Electoral Permanent (CEP).** Le CEP est la seule structure légale d'organisation de ces élections, possédant une autorité de tutelle sur l'ensemble du processus.

- En 1995, les activités du projet HA/EL/101/95 ont été divisées financièrement entre la formation et la rémunération des salaires des fonctionnaires responsables des bureaux de vote, la sensibilisation des électeurs grâce à une campagne d'éducation (diffusion d'affiches, de calendriers, de plaquettes, etc...) et le coût du transport routier. La répartition de ces activités devait favoriser un équilibre entre les différents volets constitutifs du processus
-

électoral. Même si les deux tiers de l'aide ont été consacrés au soutien du CEP, les fonds alloués à la campagne d'éducation civique ont été gérés par l'équipe du CEP/IFES. La coordination apparente des activités « secondaires » en terme budgétaire par des bailleurs responsables de ces questions permettaient d'éviter un saupoudrage des fonds alloués.

Cependant, au-delà de l'approche stratégique et de l'appui bien ciblé (portant à la fois sur l'éducation civique dans une population largement analphabète et sur l'organisation même du processus) **le résultat des activités relevant de la compétence du CEP et financés par les projets HA/EL/50/95 et HA/EL/101/95 apparaît décevant** par rapport aux objectifs poursuivis. Dans son rapport final, l'expert détaché relève les éléments suivants :

- Le processus d'inscription des électeurs n'a pas été contrôlé très sérieusement.
- Les cartes d'inscription ne comportaient ni photo, ni système de sécurité,
- La formation des fonctionnaires qui devaient fonctionner par « le système de cascade » ne disposaient pas de délais suffisant. 80% des formateurs de première ligne, qui pensaient être très mal payé pour ce travail (10\$) n'ont tout simplement formé personne.
- L'augmentation tardive du nombre de bureau de votes n'a pas permis d'envoyer l'impression supplémentaire de bulletins de votes et d'informer les électeurs du changement géographiques de leur inscription.
- La campagne électorale n'a débuté qu'un mois avant les élections en raison de la confirmation tardive de la date officielle des élections...
- Les mauvaises relations des représentants et des partis politiques et du CEP ont de nombreuses fois handicapé le suivi du travail administratif...

Cette aide doit donc être évaluée comme peu efficiente, du fait d'une absence de suivi or rather monitoring /suivi?, et plus généralement d'une mauvaise compréhension de l'environnement opérationnel.

4. Moyens et Ressources

Il semble que la Délégation en Haïti souffre d'un déficit de ressources humaines pour le suivi des projets, et d'un personnel peu spécialisé sur les questions de promotion des Droits de l'Homme, Démocratisation et Renforcement de l'Etat de droit. Ceci a contribué à limiter la visibilité de l'Union européenne, ainsi que ses capacités à surmonter les contraintes

L'ensemble des acteurs spécialisés dans l'organisation des politiques d'appui aux élections s'accordent aujourd'hui à reconnaître le **facteur fondamental que constitue l'apport de ressources humaines dans un laps de temps précis**. En 1995, l'appui communautaire représente 12% du budget total de l'ensemble des contributions des bailleurs de fonds ; ce qui fait de l'Union Européenne le troisième contributeur de ces élections derrière les Etats Unis et le Canada. L'expert détaché note dans son rapport final que « *La nature de la représentation de la CE en Haïti au cours de cette période a rendue sporadique notre implication au niveau politique* ». D'autre part il reconnaît implicitement l'immensité de la tâche qui lui est confié par rapport à ses réelles capacités d'interventions.

En 2000, le conseiller économique de la Délégation , qui gère par ailleurs lui-même une quinzaine de dossiers économiques, déplore le manque de temps, le personnel insuffisant présent au sein de la Délégation, et le manque de soutien logistique du consultant censé préparer, exécuter et finaliser l'ensemble des contrats du personnel du CEP.

En revanche, les moyens mis en place pour une bonne gestion de la procédure budgétaire en 1995 comme celle de l'année 2000 ont été particulièrement efficaces.

- En 1995, la Commission européenne avait décidé d'offrir directement sa contribution au CEP sans passer par l'ONU. Le contrat permettait l'avance partielle des fonds contre réception ultérieure de reçus et pièces justificatives des dépenses. A cet égard il est intéressant de noter que toutes les pièces justificatives requises d'après le contrat avec le CEP ont été rendues disponibles dans les six semaines suivant les élections présidentielles. Le rapport final a été remis le 17 avril 1996, ce qui reste exemplaire.
- Compte tenu de l'orientation de son aide et de la situation politique instable en Haïti, la Commission Européenne a choisi pour les élections législatives et locales de cette année, un **système de remboursement direct auprès du Trésor haïtien** sur présentation des pièces justificatives. Selon l'appréciation du Conseiller économique de la Délégation ce système présente l'avantage de n'engager aucune avance financière de la part de la Commission et de contrôler précisément l'Etat d'engagement financier sur les différentes périodes du

processus électoral³.

Quels que soient les moyens de définition, de contrôle, de gestion pour ces projets de soutien aux processus électoraux relevant de la ligne B7-7020, il semble important de souligner que **l'utilisation de cette ligne budgétaire varie considérablement selon la nature des projets et l'intérêt qu'ils suscitent auprès des membres de la Délégation**. Une rapide comparaison entre les projets d'appui aux processus électoraux de 1995 et celui de l'année 2000 démontre très clairement une absence relative de la Délégation lors des premières élections et une présence de suivi pour les élections en cours.

Il est important de comprendre pourquoi **le respect de la procédure budgétaire n'est pas forcément synonyme d'efficience**.

- La mise en place autonome de ses propres modalités de financement, de gestion, et de contrôle des fonds financés par la Commission européenne elle-même a sans nul doute **favorisé une rapidité accrue** du dispositif et une anticipation des projets à mettre en place dans une phase post-électorale. Toutes les pièces justificatives requises d'après le contrat HA/EL/101 95 avec le CEP étaient disponibles dans les six semaines suivant les élections présidentielles. Le rapport final, le 17 avril 1996 faisait état des principales recommandations. Dans le même temps, les Nations Unis, coordinateur officiel des élections en 1995, n'a transmis le rapport final de la mission aux divers bailleurs de fonds que dans les six mois suivant la date des élections.
- **L'impact positif de la gestion autonome de la procédure budgétaire n'a pourtant pas entraîné une amélioration réelle de l'organisation des activités du processus électoral**. L'adéquation entre les objectifs poursuivis « soutien du CEP dans l'administration efficace des élections » et les moyens mis en place, « salaires et formations des officiels électoraux » paraît bien réelle sur le papier mais elle est plus difficile à réaliser sur le terrain. L'expert détaché auprès de la mission électorale en 1995 note dans son rapport final *« Une absence manifeste d'efficacité et d'organisation du Conseil Electoral Provisoire » (CEP), et enfin « le non-respect de la formation des officiels électoraux »*. Que penser alors de la réelle efficacité de l'action engagée par

³ Au regard de cette procédure budgétaire innovante, il est important de modérer son utilisation qui ne s'adapte pas à toutes les initiatives d'appui électoral. Dans la majeure partie des cas, les bénéficiaires n'ont pas la

l'Union européenne et contrôlée uniquement par un membre de la Délégation en Haïti ? Il aurait été prudent et **réaliste d'instaurer un échelon intermédiaire**, non directement impliqué dans la politique haïtienne. Cet échelon aurait pu mettre plus clairement en lumière le lien à respecter entre le versement des salaires et le travail effectif des bénéficiaires.

5. Impact

L'impact immédiat du soutien aux processus électoraux (donc impact par rapport aux objectifs généraux cités dans les projets de la Commission) ne semble pas difficile à évaluer dans un premier temps car la procédure méthodologique est quantifiable à chaque étape du processus (enregistrement des électeurs, nombre de bureaux de vote, nombre d'observateurs locaux, comptage des voix...)

Cependant **si l'on considère que les processus électoraux ne sont pas synonymes de démocratie mais font partie intégrante des processus de démocratisation**, le véritable impact de l'appui aux processus électoraux est difficile à qualifier dans la durée. (changements durables des mentalités, participation active et permanente de la population civile, des médias... à la vie politique). Il serait possible de le faire en partie en élaborant un système d'indicateurs propres à chaque pays, mais cela doit être fait dans la phase de préparation.

6. Conclusion

Les projets HA/EL/101/ 95, HA/EL/50/ 95 et HA/EL/158/99 ont l'avantage incontestable de faciliter, voir rendre possible, le processus électoral. Cependant au-delà de la réalisation des objectifs immédiats en 1995 et en 2000, la pérennité des résultats s'est révélée peu saisissable dans le temps.

La raison du manque d'impact durable n'affecte pas la pertinence de la stratégie communautaire. L'appui au processus électoral, au-delà de son approche globale et d'une qualité intellectuelle incontestable, offrait l'opportunité de placer l'Union Européenne au cœur du dispositif stratégique institutionnel des autorités haïtienne, et d'en favoriser la bonne gestion.

L'appui au processus électoral s'est réalisé dans un contexte socio-économique très difficile. Les projets n'ont pourtant pas prévu un appui opérationnel pour aider la

bonne exécution des tâches par les partenaires locaux . Par ailleurs le contexte politique global demeure un risque majeur de la viabilité des projets. Ceci demande une approche politique qui semble avoir fait défaut au niveau Union européenne, tout au moins en 1995.

Il y a eu perte d'efficacité des projets HA/EL/50/95 et HA/EL/101/95. Les raisons résident dans le manque de temps nécessaire pour préparer cette mission, le manque de ressources humaines suffisantes au sein de la Délégation et auprès des bénéficiaires du projet (CEP), et enfin le manque apparent de mémoire institutionnelle au sein des services de la Commission.

Le processus d'appui aux élections de 1995 et de l'année 2000 a peu aidé l'Union européenne à gagner le profil international auquel elle peut postuler, malgré un engagement de nature plus politique en 2000. Les projets n'ont pas prévu par exemple de renforcer la visibilité de l'Union par la présence d'une personnalité politique européenne reconnue par la population et la communauté internationale. A l'issue d'une élection, les principaux bailleurs de fonds livrent leurs appréciations sur le déroulement et la bonne tenue des élections. Cet exercice conclusif et extrêmement politique est souvent relayé par les médias nationaux et internationaux⁴.

⁴ Cet exercice permet en conséquence d'assurer à la fois la légitimité du bailleur de fond à la participation de ces élections, sa visibilité et le renforcement de son image auprès de ses contribuables et aux yeux des citoyens du pays concerné. Compte tenu de l'accroissement notable des soutiens européens aux processus électoraux, la question de la présence d'un véritable « relais » politique de l'action européenne devrait être étudiée très sérieusement à l'avenir.