

PROTECTION DU CITOYEN

GOUVERNANCE ECONOMIQUE

DECENTRALISATION

ETAT DE DROIT

DROITS HUMAINS

EMPLOI

LA BONNE GOUVERNANCE : UN DEFI MAJEUR POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN HAITI



Haiti

MAUVAISE GOUVERNANCE

MALNUTRITION

VIH/SIDA

RESTAVEK

CENTRALISATION

EXCLUSION

CHOMAGE

**LA BONNE GOUVERNANCE :
UN DEFI MAJEUR POUR
LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE
EN HAITI**



Haiti

ERRATA

- P4 Lire **Résident** au lieu de résident
- P63 Lire **MST** au lieu de MTS
- P85 Lire **RDH** au lieu de RMDH
- P192 Lire **EBCM** au lieu de ECBM

Le Rapport National sur le développement humain présenté ici est le premier d'une série qui permettra d'évaluer sur une base régulière les progrès accomplis en Haïti en matière de développement humain durable jusqu'à l'horizon de 2015. Il suit de près les rapports que d'autres pays ont tenté depuis environ deux ans. Malgré ce retard apparent, il analyse des thèmes qui ont depuis longtemps hanté les discussions entre les groupes de la société civile haïtienne et qui ne manqueront pas de servir d'exemple à ceux qui voudront lancer la même initiative.

Les thèmes abordés sont le fruit d'un cumul d'événements d'une richesse incomparable qu'il serait inutile de rappeler ici. J'insisterai seulement sur le processus qui a conduit ce Rapport. Depuis le retour à l'ordre constitutionnel en octobre 1994, beaucoup d'efforts ont été consentis par la Communauté internationale et par les Haïtiens eux-mêmes en vue de résoudre les problèmes politiques, économiques et sociaux qui assaillent le quotidien de tous les citoyens de ce pays. Les résultats obtenus jusqu'à présent suscitent une interrogation sur des façons de faire afin de tirer des leçons de l'expérience passée et de donner de nouveaux objectifs pour orienter l'action. Interrogation qui est au cœur des grandes Conférences Mondiales prévues pour 2002, dont la conférence mondiale sur le développement durable à Johannesburg en août et septembre 2002, et la récente conférence internationale sur le Financement du développement à Monterrey, lesquelles s'inscrivent dans le droit fil du Sommet du Millénaire de l'an 2000 où les leaders politiques se sont entendus sur les grands objectifs à atteindre d'ici 2015. Il est bon de les rappeler ici puisqu'ils constituent nos repères pour l'action. Il s'agit :

- a) de réduire de moitié le nombre d'individus à travers le monde souffrant de la faim et frappés de pau-

vreté extrême;

- b) de parvenir à l'éducation primaire universelle;
- c) de favoriser l'égalité des sexes;
- d) de réduire des deux tiers la mortalité des moins de cinq ans;
- e) de réduire des trois quarts la mortalité maternelle;
- f) de maîtriser la propagation du VIH/SIDA, de la malaria et de la tuberculose;
- g) d'assurer la durabilité de l'environnement;
- h) de promouvoir un partenariat global pour le développement.

Le présent Rapport National sur le développement humain (RNDH) s'est fait en partie l'écho de ces aspirations pour en questionner l'état d'avancement en Haïti.

Bien qu'il soit un document du PNUD qui en assure sa coordination et son financement, il est le résultat de l'effort concerté d'un collectif d'Haïtiens – au delà d'une soixantaine – issus des secteurs public et privé, et de la société civile. Ils se sont retrouvés au sein d'un Comité de soutien et d'orientation et de Comités d'appui technique pour piloter cette entreprise avec le PNUD et la conduire à son terme. La force de cette démarche participative – comme ce fut le cas lors de la préparation du Bilan Commun de Pays – témoigne de la capacité des Haïtiens à s'entendre sur des projets communs qui leur tiennent à cœur.

Certaines conclusions de ce Rapport, qui est un instrument de dialogue sur le développement humain durable, ne laisseront pas le lecteur indifférent, et même susciteront chez lui certaines oppositions et des débats contradictoires. Ce sera tant mieux, car du choc des idées, la lumière ne manquera pas de jaillir.

Au nom de mes collaborateurs du Bureau du PNUD en Haïti, je remercie tous ceux qui ont consacré au processus d'élaboration du Rapport leur temps, leurs connaissances et leur expérience. Sans eux, nous n'en serions pas là aujourd'hui. En tout premier lieu, et pour bien souligner la détermination de la démarche à ses tout premiers débuts, je mets en exergue l'apport inestimable de **Oscar Fernandez-Taranco**, mon prédécesseur, qui en a jeté les bases en délimitant les thèmes ainsi que la manière de concevoir le processus.

Ce Rapport a bénéficié par ailleurs de l'appui technique de plusieurs institutions publiques telles le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), l'Unité Centrale de gestion (UCG), le Fonds d'Assistance Economique et Sociale (FAES), le Bureau de Gestion du Programme d'Alimentation pour le Développement PL-480, la Banque de la République d'Haïti (BRH), l'Université d'Etat d'Haïti (UEH).

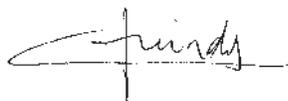
Je voudrais saluer également la contribution d'Agences et Organes du Système des Nations Unies ici en Haïti et à l'étranger; parmi eux, l'OMS, l'UNICEF, la FAO, le FNUAP, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC). Le travail n'aura pas été possible sans la collaboration d'agences bilatérales et multilatérales présentes en Haïti comme la Banque Mondiale, l'Union Européenne, l'United States Agency for International Development (USAID), l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), l'Ambassade de la République Dominicaine. Les organisations suivantes ont également fourni un apport apprécié: Institut Haïtien de l'Enfance (IHE), la Fondation Haïtienne pour l'Enseignement Privé (FONHEP), la PRAGESH, la CARE, le CRS, l'AFD, Helvetas, ACTION, DAI/FINNET, l'Institut Norvégien de Sciences Sociales (FAFO), l'Université d'Iowa.

Finalement, il faut signaler la collaboration de toute l'équipe du **Bureau du PNUD** en Haïti (le personnel des projets compris), en particulier celle de Diene Keita, Philippe Rouzier, Bruno Lemarquis, Sitapha Diatta, Fernando Hiraldo del Castillo, Hilde Skogedal, Chantal Santelli, Rolhi Salomon, Arnaud Dupuy, Monique Pierre Antoine, Daniel Henrys, Roromme Chantal, Kristina Ulgemo, Alexandra Eustache, Yasmine Léger, Florence Calixte-Paret, ainsi que de l'ensemble des membres de l'Administration et des Opérations.

Toutes celles et tous ceux qui n'ont pas été cités sauront pardonner à un Bureau du PNUD qui a vu tant de personnes compétentes manifester tant de bonne volonté que sa mémoire flanche. Qu'ils soient tous indistinctement remerciés et se considèrent, comme les autres, partie prenante de l'initiative du PNUD.

Mon vœu le plus cher est que ce Rapport serve à la réflexion entre Haïtiens pour les aider à trouver les meilleures solutions aux problèmes qu'ils confrontent.

Je souhaite à toutes et à tous une bonne lecture.



Adama Guindo

Représentant résidant du PNUD

août 2002

Coordination stratégique : Diene Keita, Représentant résident Adjoint (PNUD)
Coordination technique : Pablo Ruiz Hiebra, consultant (PNUD)
Conseillers spéciaux : Jean Le Nay (UNDESA) et Philippe Rouzier, Economiste principal (PNUD)
Equipe des consultants : Charles Cadet (CNRA), Jacques Charmes (Université de Versailles), Kathryn Lockwood et Jon Pedersen (Institut norvégien des sciences sociales – Fafo), Danielle Magloire, Sophie Mazet, Rémy Montas, Ramon Carlos Torres (UNCEPALC), Paul Duret, Antoine Ambroise (UNDESA)
Rédaction finale : Pablo Ruiz Hiebra, Jean Le Nay, Antoine Ambroise, Philippe Rouzier, Charles Cadet

Ce Rapport sur le développement humain en Haïti a été élaboré sous la supervision du Représentant Résident Adjoint, Diene Keita qui a présidé un Comité de soutien composé de diverses personnalités des différents secteurs de la société haïtienne. Ce comité comprenait les personnes suivantes: Arnold Antonin, Ronald Baudin, Marie-Claude Bayard, Henri Bazin, Georges Celsis, Bernard Craan, Rosny Desroches, Michel Hector, Robert Jean, Maurice Lafortune, Myrlande Manigat, Philippe Mathieu, Guy Maximilien, Alfred Metellus, Pierre Paquiot, Patrick Pierre-Louis, Odette Roy-Fombrun, Paul Saint-Hilaire.

Parallèlement, plusieurs Comités d'appui technique ont été constitués dans la préparation des documents de base à ce RNDH. Ces comités ainsi que des groupes de réflexion ont été composés des personnes suivantes: Ansy Pierre-Louis, Kesner Pharel, Guy Alexandre, l'équipe technique de l'IHSI, sous la supervision de Danillia Altidor et Evens Joseph, et d'experts comme Denis Antoine, Philippe Auffret (Banque Mondiale), Natalie Brisson-Lamaute (IHSI), Giovana Carravaggi (BID), Grâce d'Almeida (PNUD), David Dewez, Thierry Fagart (UNCHR), Enrique Ganuza (RBLAC), Lyne Godmaire (UNICEF), Maryse Gourdet (FNUAP), Sébastien A. Grolet, Hérard Jadotte (Université Notre-Dame), Alexia Latortue, Masa Lozaya, Kalinda Magloire, Guy Morand, Eliane Moser, José Moya, Fortuné Negro, Louis Nkokié (PNUD), Raymond Noël (PNUD), Volny Paultre (FAO), Gina Porcena (Ministère du Plan).

Paulette Pujol-Oriol a fait une lecture très attentive du texte de ce Rapport et l'a épuré des inévitables fautes qui s'étaient accumulées au fil de son développement.

Maryse Calixte a assuré l'édition du texte et a contribué à la confection de la maquette de couverture.

“Les analyses et recommandations proposées dans ce Rapport ne reflètent pas nécessairement les idées du PNUD, de son conseil d'administration ou des gouvernements de ses pays membres. Le PNUD croit que l'indépendance intellectuelle et l'intégrité professionnelle de ses auteurs et de ceux qui ont aidé à sa réalisation apporteront à ses conclusions et à ses recommandations le plus grand retentissement possible.”

SOMMAIRE

Résumé exécutif	9
-----------------------	---

PARTIE I : LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN HAÏTI

Chapitre I

Le développement humain durable	28
1.2. Le développement humain	29
1.3. Le développement durable	29
1.4. Les variables socio-institutionnelles et la gouvernance	30

Chapitre II

Les principales dimensions du développement durable en Haïti	35
2.1. La dimension économique: croissance, emplois, revenus: 1986-2001	37
2.2. L'éducation en Haïti: des progrès quantitatifs, mais de graves problèmes de qualité	47
2.3. La santé: malgré des progrès remarquables, la situation demeure préoccupante	54
2.4. La pauvreté régresse depuis 1986, mais sur un mode non durable	64
2.5. Haïti, un pays qui progresse dans l'équité de genre	70
2.6. La dégradation de l'environnement: une menace pour le développement humain durable	75
2.7. Les libertés et la sécurité en Haïti	80
2.8. Indicateurs synthétiques de développement humain et Indicateur de développement technologique	82

PARTIE II : LA GOUVERNANCE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE

Chapitre III

Les acteurs de la gouvernance dans la perspective du DHD	92
3.1. Le concept de gouvernance	93
3.2. Le secteur privé face à son rôle de créateur de richesse et d'emploi productif	94
3.3. La société civile: un acteur indispensable de participation de la population	95
3.3.1 Des visions différentes sur la société civile haïtienne	95
3.3.2 La participation de la presse dans le processus de construction démocratique: un acquis remarquable	97
3.3.3 Les partis politiques: à la recherche de leur rôle clef dans la société haïtienne	97
3.3.4 Les demandes de gouvernance des populations haïtiennes	98
3.4. La gouvernance politique	105
3.4.1. Du nouveau rôle de l'Etat	105
3.4.2. Les caractéristiques de la gouvernance politique	107
3.5. Les faibles résultats de la gouvernance politique	123

Chapitre IV

Les déficits de gouvernance administrative et économique	129
4.1. Une vision stratégique de développement incomplète et faiblement mise en œuvre	130
4.1.1. Des réflexions stratégiques à approfondir	130
4.1.2. Une importante réflexion au niveau sectoriel	131
4.1.3. De graves difficultés dans la conclusion des accords de partenariats et dans leur mise en œuvre	132

4.2.	La gouvernance administrative: quelles institutions au service du développement humain durable?	134
4.2.1	Les problématiques de la «mal-administration» haïtienne	134
4.2.2	La promotion d'une dynamique globale de modernisation profonde de l'Etat	135
4.3	La gestion des finances publiques haïtiennes	136
4.3.1	Le contexte institutionnel des opérations budgétaires en Haïti	136
4.3.2.	Les déficiences dans la préparation et le vote des budgets	137
4.3.3.	Le principe d'universalité en Haïti: une couverture insuffisante des opérations budgétaires	137
4.3.4.	Les dysfonctionnements dans le sous-système des budgets: une faible transparence	140
4.4.	Ajustement structurel et développement humain durable en Haïti: leçons apprises	140
4.4.1.	Le premier Plan d'Ajustement Structurel (PAS): 1986-87. Libéralisation sans ajustement	141
4.4.2.	Le deuxième PAS: 1996-97 – d'importantes réflexions qui butent sur la crise politique	141
4.5.	Le financement public dans la perspective du DHD	143
4.5.1.	L'orientation globale des dépenses: un Etat minimal à la recherche de son rôle stratégique	144
4.5.2.	Les sources de financement	153

PARTIE III : SYNTHESE, CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre V

Participation, dialogue et partenariat: trois enjeux majeurs pour le DHD

5.1.	La confiance et la participation: deux éléments clef pour le capital social haïtien	162
5.1.1	Les institutions en Haïti: un capital social peu propice à la formalisation?	162
5.1.2	La participation dans les institutions: stimuler la confiance dans la société	165
5.2.	Dialogue et partenariat: deux outils de développement humain durable	167
5.2.1	Le dialogue politique et social: une opportunité pour la société haïtienne	167
5.2.2.	Le cadre stratégique de développement humain durable: un outil de partenariat	170
5.2.3.	Pour un partenariat stratégique en Haïti	170

Bibliographie

Annexes

LISTE DES SIGLES

AFD	Agence Française de Développement	IHE	Institut Haïtien de l'Enfance
ADIH	Association des Industries d'Haïti	IHSI	Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique
AID	Agency for International Development	IMC	Indice de Masse Corporelle
APD	Aide Publique au Développement	IPF	Indicateur de Participation des Femmes
APENA	Autorité Pénitentiaire Nationale	ISDH	Indicateur Sexo-Spécifique de Développement Humain
BCP	Bilan Commun de Pays	MBDS	Maîtrise en Base de Données et en Intégration de Système
BID	Banque Interaméricaine de Développement	MCFDF	Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement	MDE	Ministère de l'Environnement
BIT	Bureau International du Travail	MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
BON	Bureau de l'Ordonnateur National	MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
BM	Banque Mondiale	MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
BME	Bureau des Mines et Energie	PAE	Plan d'Action pour l'Environnement
BRH	Banque de la République d'Haïti	PAM	Programme Alimentaire Mondial
CAD	Comité d'Aide au Développement	PIB	Produit Intérieur Brut
CARE	Cooperative American Relief Everywhere	PIP	Plan d'Investissement Public
CAMEP	Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable	PMA	Pays Moins Avancés
CRS	Catholic Relief Services	PNH	Police Nationale d'Haïti
CELADE	Centre Latino Américain de Démographie	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
CEP	Conseil Electoral Permanent	PURE	Programme d'Urgence pour la Reconstruction Economique
CEPALC	Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes	RDDH	Réseau de Développement Durable en Haïti
CLED	Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie	RMDH	Rapport Mondial de Développement Humain
CNE	Centre National d'Equipelement	RNDH	Rapport National de Développement Humain
DHD	Développement Humain Durable	SNU	Système des Nations Unies
DPC	Direction de la Protection Civile	TCA	Taxe sur les Chiffres d'Affaires
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté	UCG	Unité Centrale de Gestion
EBCM	Enquête Budget-Consommation des Ménages	UE	Union Européenne
ECVH	Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti	UEH	Université d'Etat d'Haïti
EMMUS	Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
EU	Etats-Unis	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale	UTSIG	Unité de Télédétection et des Systèmes d'Information
FAFO	Institut de Sciences Sociales Appliquées (Norvège)		
FENU	Fonds d'Equipelement des Nations Unies		
FHE	Fondation Haïtienne de l'Environnement		
FMI	Fonds Monétaire International		
FNH	Fondation Nouvelle Haïti		
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population		
IDH	Indicateur de Développement Humain		
ILH	Indicateur de Liberté Humaine		
IPH	Indicateur de Pauvreté Humaine		

1. PRENDRE LA MESURE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Les particularités de l'approche

Il est de plus en plus reconnu que le développement humain durable représente un nouveau « chemin d'espérance » devant les situations de frustration et de manques graves – en particulier l'exclusion sociale, la pauvreté et les inégalités de revenus et de richesses – caractérisant le fonctionnement des modèles dominants de développement. A l'analyse, il est apparu que les stratégies en œuvre mettent souvent de côté la finalité fondamentale de tout processus de progrès en société qu'est le plein épanouissement de l'homme. D'où, l'idée de faire du « développement humain » à la fois la fin première et le moyen privilégié du développement global, parallèlement à la croissance économique dont les fruits doivent être mieux répartis. Cette nouvelle approche a une double implication:

- 1) Le degré de développement n'est plus déterminé à partir des seuls critères économiques. De nouveaux indicateurs globaux sont dorénavant calculés : l'Indicateur de Développement Humain (IDH), l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH), l'Indicateur Sexo-spécifique du Développement Humain (ISDH), l'Indicateur de Participation féminine (IPF) et l'Indicateur de Développement Technologique (IDT).
- 2) Dans les stratégies de développement humain à promouvoir, ces trois dimensions doivent occuper une place de choix: la santé, l'accès au savoir, le niveau de vie. Evidemment, le développement humain ne s'arrête pas à ces capacités fondamentales, mais elles rendent plus accessibles d'autres comme les libertés politiques, économiques et sociales que

très souvent d'ailleurs les populations recherchent parallèlement.

Cette garantie de permettre à chaque individu – par le développement humain – d'exploiter au mieux toutes ses potentialités peut cependant se trouver hypothéquée si le processus global de développement n'assure pas, sur une base durable, la reconstitution du capital naturel disponible. Il s'agit, à ce niveau, de tenir compte, certes, des déficits antérieurs encourus dans le domaine écologique mais de garantir également la protection des perspectives de vie normale aux générations futures. Plus généralement, un processus de développement humain durable doit concerner tous les modes d'existence des hommes. Cela implique que les dimensions souvent considérées séparément comme les formes de régulation politique et sociale soient envisagées dans la même perspective de pleine exploitation des potentialités de chaque individu. De là, l'idée de préserver et de valoriser le «capital socio-institutionnel».

Le terme couramment utilisé pour caractériser ces premières démarches est la Gouvernance entendue, dans ce contexte, comme «l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays». Compte tenu de l'objectif global de favoriser l'épanouissement individuel, **la bonne gouvernance** a été définie comme celle basée sur les principes fondamentaux suivants: efficacité et efficience, équité, participation, transparence, responsabilité, primauté du droit, orientation du consensus. La gouvernance concerne le capital social au sens strict compris comme «les réseaux et les normes de confiance qui facilitent la coopération au bénéfice mutuel».

Le développement humain durable est finalement une perspective multi-dimen-

sionnelle, donc complexe, s'alimentant de toutes les dynamiques de progrès en œuvre au sein de la société et favorisant l'épanouissement individuel.

Le positionnement d'Haïti face à cette nouvelle perspective de développement

Certains économistes¹ considèrent que l'amélioration rapide de la situation sociale d'un pays peut emprunter deux voies:

- le processus «par la croissance», fonctionnant grâce à une forte croissance économique s'appuyant sur la base la plus large possible et réutilisant les gains de la prospérité pour l'extension des services sociaux;
- le processus «par le soutien», se passant d'une forte croissance et fonctionnant par l'intermédiaire de programmes sociaux adaptés.

Haïti n'a connu ni l'un ni l'autre de ces deux types d'expérience, mais l'analyse des indicateurs globaux de développement humain fait penser à une forme spéciale de «processus par le soutien».

En effet, depuis plusieurs décennies déjà, l'analyse des caractéristiques économiques du pays amène à le classer parmi le groupe dit des PMA. Pourtant, l'utilisation de l'approche du développement humain débouche sur un classement nettement plus favorable. Les calculs faits, par exemple, pour l'IDH donnent pour 1999 un niveau maximum de 0,544 et un niveau minimum de 0,515 : soit un niveau de classement supérieur aux PMA (0,442) mais similaire à celui des Pays à faible Revenu (0,549). L'Indicateur de Participation Féminine (0,341) met Haïti à un niveau comparable à celui de la République de Corée (0,358), mais supérieur à ceux de l'Égypte et de la

Turquie. Cette tendance à l'amélioration est encore plus manifeste quand on considère l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) qui a connu une diminution significative. Les calculs donnent effectivement un IPH de 46,2% et de 31,8% de la population, respectivement pour 1987 et 2000.

Ces données globales attestent donc d'une spécificité du cas haïtien invitant à trois catégories d'interrogation relatives à la nature du modèle social en œuvre, la viabilité de toute nouvelle perspective en relation avec l'évolution de l'économie nationale et de l'environnement et la viabilité de ce processus relativement aux rôles de l'État et de la Société Civile.

2. VERS UNE RECONFIGURATION DU SOCIAL ET DU POLITIQUE EN HAÏTI

Le Social englobe traditionnellement une large gamme de domaines dont l'éducation, la santé, la sécurité sociale, les conditions de travail, les conditions de vie des familles, les conditions de vie des femmes. Dans la dynamique de changement en œuvre au sein de la société haïtienne depuis quelques décennies, une logique de promotion d'une nouvelle citoyenneté fait lentement son chemin. Elle s'exprime concrètement par l'affirmation de trois vecteurs sociaux: l'éducation, la santé, l'équité du genre. Toutefois, pour cerner pleinement cette nouvelle dynamique il faut y associer le vecteur des libertés publiques. Voyons ces transformations de manière plus précise.

L'éducation et la santé comme priorités sociales déterminantes

L'évolution des deux vecteurs social et politique durant les deux dernières décennies est le symbole le plus patent d'une dynamique sociale de changement dans le pays. On note en effet une nette amélioration des taux nets de scolarisation depuis 1980, de sorte qu'entre 1994 et 2000, les estimations donnent des taux de 47% et de 67% respectivement. Notons que la scolarisation progresse plus

¹ A. SEN : *Un nouveau modèle économique*, Ed. O Jacob, Paris, 2000, p. 55.

rapidement en milieu rural qu'en milieu urbain. L'analphabétisme a également reculé fortement en partant de 78% en 1970 pour se situer au niveau de 50% en 2000 selon l'IHSI. Ces données nous inclinent à penser que le niveau éducatif de la population haïtienne est nettement plus élevé qu'auparavant.

On observe une tendance similaire sur le plan sanitaire. Les enquêtes EMMUS permettent d'établir une tendance à la baisse importante au cours des 25 dernières années pour toutes les composantes de la mortalité infantile : celle-ci est passée de 137% en 1975/80 à 80% en 1995/2000. On peut signaler en outre que, depuis les années 1970, il se dessine une tendance à la réduction de la malnutrition infantile, dont les taux de malnutrition chronique et d'insuffisance pondérale se situeraient respectivement en 2000 aux environs de 23% et de 17% tandis qu'ils étaient de 40% et 37% en 1978.

La dynamique de changement mentionnée auparavant est donc réelle mais il faut la relativiser, car la situation demeure très préoccupante dans les deux domaines. Au niveau éducatif, par exemple, on constate la persistance de faiblesses prenant les formes de taux élevés d'abandon, de redoublement et de surâgés; de carence importante de matériels didactiques, pédagogiques et de manuels scolaires; de faible niveau de qualification académique et professionnelle des enseignants. La situation sanitaire accuse également beaucoup de déficiences. En outre, les progrès enregistrés laissent toujours Haïti très en deçà des niveaux atteints par les pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Par ailleurs, l'indicateur de mortalité maternelle ne semble pas s'être amélioré au cours des 20 dernières années et reste toujours à un niveau élevé: 523 décès maternels pour 100.000 naissances au cours de la période 1994/2000. Le tableau n'est ni complètement blanc ni complètement noir, mais la tendance est quand même au progrès.

Si amélioration il y a eu, elle résulte du rôle joué durant les trois dernières décennies par les familles, l'Etat et la Communauté interna-

tionale. Mais, le premier groupe en constitue le principal déterminant. Les transformations au sein du système éducatif sont très caractéristiques de cette tendance. Dans les années 1960, l'enseignement public regroupait les 3/4 des scolarisés du primaire; à l'heure actuelle, c'est l'enseignement privé qui regroupe les 3/4 d'entre eux. La situation est à peu près semblable sur le plan sanitaire où les établissements strictement publics ne représentent que 30% des 650 dénombrés au total.

Ce rôle majeur et croissant du secteur privé, et par ricochet des familles, ne signifie nullement une totale indifférence de l'Etat vis-à-vis de ces besoins fondamentaux. En effet, après le retour à l'ordre constitutionnel en 1994, on a observé un accroissement des dépenses sociales de l'Etat qui sont passées de 24.8% à 30.9% de 1996 à 2000. Un reclassement des données sur la base d'informations plus détaillées donne même un taux de (30.2%) pour la dernière année. L'apport financier de l'Etat durant ces dernières années dans le domaine éducatif a représenté 2% du PIB en dessous de celui des familles (3.2%) mais supérieur à l'aide internationale publique (1%). Il est d'ailleurs supérieur à ceux d'autres pays de la région comme la République Dominicaine (1,6% du PIB), le Salvador ou le Guatemala (1,8% du PIB). Dans le financement de la santé, le rôle de l'Etat apparaît marginal (0,7% du PIB en 1999/2000, loin derrière l'apport international (1,5% du PIB entre 1996 et 2000) et surtout des familles (3,2% du PIB).

Le changement 'au féminin'

Même si on admet qu'il ne faille pas assimiler la réalité des femmes haïtiennes à celle des femmes de l'Amérique Latine et des Caraïbes, il est certain que leurs conditions de vie ont également changé. Encore faut-il comprendre comment s'est fait la progression dans l'équité du genre.

Sur le plan économique, déjà dans les années 1970 la répartition de la population active féminine donnait aux femmes un statut qui

n'était pas trop déséquilibrant par rapport à celui des hommes. Il peut être noté en effet une plus forte proportion d'hommes que de femmes dans les activités du secteur agricole, une situation inverse dans les services et particulièrement le commerce et une situation plus ou moins équilibrée dans les activités manufacturières. En d'autres termes, la marginalisation de la femme paysanne est partiellement compensée par une plus grande autonomie d'action de la femme urbaine très souvent à statut de travailleur indépendant. Cette tendance va s'accroître au fil des années du fait du déclin agricole alors que l'Industrie Manufacturière est bloquée dans son évolution. C'est ce que traduisent les résultats des deux Enquêtes Budget-Consommation des Ménages de 1986/87 et de 1999/2000 indiquant ou donnant des taux de travailleurs indépendants et de patrons très importants pour les femmes (environ 40% pour la dernière enquête). Des données ont été également fournies sur la disparité de revenus entre les sexes; elles ne révèlent pas des écarts très importants. Toutefois, le fait que le travailleur indépendant urbain soit le plus souvent un travailleur informel introduit un élément de précarité dans les conditions de vie de la femme haïtienne.

Sur le plan social, la situation est plus complexe. Les calculs de taux nets de scolarisation traduisent par exemple un certain équilibre: 50% de femmes dans le primaire, 47% dans le secondaire et plus de 40% dans le supérieur. Par contre, comme cela a été dit antérieurement, la situation sanitaire des mères haïtiennes demeure encore très préoccupante. Les rapports entre les conjoints (ou entre les partenaires non mariés) apparaissent, selon les enquêtes, marqués par la violence contre les femmes. C'est encore un autre élément d'inquiétude de l'évolution sociale mais les informations disponibles sur le rapport de l'égalité entre les sexes, vu par les femmes et les hommes, laissent percevoir un espoir de changement à l'avenir. Les femmes sont déterminées à rechercher l'égalité avec les hommes, pendant que ceux-ci font montre d'un certain

esprit d'ouverture en admettant un rôle plus valorisant des femmes dans la famille.

La véritable percée des femmes a été politique. Elles ont d'abord participé comme jeunes, paysannes, ouvrières, professionnelles et même patronnes aux luttes pour l'instauration d'un système démocratique en Haïti et pour promouvoir un mouvement haïtien de libération féminine. Ces efforts ont largement contribué à leur intégration à tous les niveaux du pouvoir Exécutif, dans les sphères exécutives et délibératives des Collectivités Territoriales et dans les deux Chambres du Parlement. La participation féminine dans les différents organes de pouvoir est encore limitée mais elle est d'un niveau qui peut être considéré comme significatif au regard d'autres expériences de lutte à travers le monde. Cette évolution est reflétée d'ailleurs dans le niveau de l'Indicateur de Participation Féminine calculé pour Haïti et présenté dans ce Rapport (0,341%).

L'affirmation des libertés publiques

C'est le principal acquis de toutes les luttes politiques menées de 1986 à nos jours et c'est également une des principales grandes innovations de la Constitution de 1987. La principale force qui a primé dans l'affirmation des droits civils et politiques en Haïti est la Société Civile, et les informations apportées par le RNDH montrent que le parcours a été difficile avec des moments de haute tension. On peut à ce sujet distinguer quatre (4) moments caractéristiques: 1986/1991, 1991/1994, 1994/1998 et 1998/2002. La première période qui suit la chute du régime des Duvalier et la troisième qui s'effectue dans le cadre du retour à l'ordre constitutionnel, après le coup d'Etat de 1991/1994, sont les moments les plus favorables à l'exercice de ces droits.

Pour évaluer avec plus de rigueur l'affirmation des libertés publiques, le RNDH a retenu trois années de référence (1986, 1995 et 2001) et a procédé à des calculs à partir de l'**Indicateur de Liberté Humaine** prenant en compte 39 libertés. Les résultats vont dans le sens indiqué

précédemment et permettent de faire trois observations essentielles. Premièrement, la chute de la dictature duvaliériste en 1986 s'est traduite par une ouverture démocratique significative que pourtant les gouvernements en place à l'époque caractérisaient comme une 'bamboche démocratique'. Deuxièmement, depuis 1995, le mouvement piétine en raison principalement des déficiences des systèmes judiciaire et institutionnel. Troisièmement, la culture du droit n'est pas encore passée dans les mœurs haïtiennes, de sorte que les libertés restent encore très formelles.

La société civile a été le principal promoteur des droits civils et politiques mais tous ses groupes constitutifs n'ont pas connu le même niveau de mobilisation. On cite souvent parmi les plus dynamiques: les associations de jeunes, les associations paysannes, les mouvements de femmes, les syndicats, les organisations populaires, les organisations religieuses. Mais, certains groupes ont contribué plus particulièrement pour la promotion de certains droits: les Partis Politiques et la Presse.

Les partis politiques ont refait surface en Haïti à la fin des années 1970, mais ils se sont considérablement multipliés après la chute de la dictature. Pourtant, ils demeurent faiblement structurés, fortement personnalisés et doivent souvent disputer la scène politique aux organisations dites populaires et démocratiques. Malgré plusieurs années de pratique, la population a toujours très peu de confiance dans les partis.

Dans l'effort pour promouvoir la démocratie, le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information en Haïti, le rôle de la presse a été et est encore déterminant. D'ailleurs, la population en est pleinement consciente puisque l'enquête réalisée en 1997 par la USAID donne la Presse comme l'institution qui bénéficie du degré le plus élevé de confiance, soit 84%. C'est une presse assez diversifiée et pluraliste qui a su créer les structures nécessaires à la défense de ses intérêts: les associations de journalistes et l'association des directeurs de

médias. Son dynamisme et son savoir-faire ont permis jusqu'à ce jour, malgré les nombreuses embûches rencontrées sur son chemin, que la liberté d'expression et la diversité informative s'affirment comme des vecteurs démocratiques.

De l'orientation nouvelle du capital social

Il a été admis dès le départ que la mobilisation du capital social, tout comme la gouvernance, peut s'inscrire dans une démarche de préservation des traditions. Ainsi retrouve-t-on à l'heure actuelle en Haïti une forte majorité de valeurs et de pratiques sociales qui participent de l'ancien système. Les relations informelles, les relations de violence au sein du couple familial et de la société, la méfiance, le faible esprit de compromis et de dialogue constituent des exemples de déficit de capital social puisque ce dernier fait la promotion des institutions et de la confiance entre les individus. Une autre logique fait heureusement son chemin.

Les transformations décrites précédemment ont mis en évidence des efforts multiformes pour reconfigurer le social et le politique selon une logique tendant à élargir les possibilités d'épanouissement de l'homme haïtien: logique dite de promotion d'une nouvelle citoyenneté. A y regarder de près, ces efforts ne sont pas de nature strictement individuelle. Très souvent, ils sont l'expression d'effort collectif non étatique d'origine familiale ou extra-familiale.

Sur le plan social, il a été noté antérieurement le rôle important des familles dans l'accélération de la scolarisation et le développement de la santé au cours des dernières décennies. Deux particularités sont à relever ici. Les liens familiaux semblent conserver leur force au-delà de l'éclatement de la cellule familiale qu'induisent l'exode rural et l'émigration puisque toutes les enquêtes révèlent que la diaspora haïtienne participe significativement au financement des dépenses sociales familiales. Par ailleurs, la baisse de la rentabilité de

tous les investissements économiques ruraux a porté les familles paysannes à rechercher de nouvelles occasions d'investissement comme l'éducation.

L'effort collectif non étatique extra-familial a aussi sa part d'influence sur l'évolution sociale. Tel est le sens des actions menées par les ONGs nationales et internationales dans beaucoup de domaines dont l'éducation, la santé et la nutrition. La progression dans l'équité du genre résulte pour une bonne part de ce même phénomène de mobilisation du capital social. Ces démarches se font également d'une manière qui intègre l'Etat dans un cadre de partenariat. A ce sujet, on cite souvent l'expérience de la CAMEP avec les Comités d'Eau dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince. En collaboration avec les bailleurs internationaux, l'organisme d'Etat a pu mettre en place un système mixte de gestion et d'exploitation desservant environ 700.000 personnes.

Depuis quelque vingt ans, la mobilisation du capital social a joué encore un rôle plus déterminant sur le plan politique. Comme il a été démontré antérieurement, l'acquis le plus important des luttes démocratiques en Haïti, l'affirmation des libertés publiques, résulte directement d'une mobilisation permanente de la société civile selon un leadership variant avec la conjoncture politique. Le RNDH démontre par ailleurs que les principaux succès politiques résultent de cette mobilisation: l'approbation de la Constitution de 1987, les élections présidentielles de 1990 et le retour à l'ordre constitutionnel en 1994.

Ainsi, le capital social participe d'une autre logique progressive. Cette nouvelle tendance est en rapport direct avec la reconfiguration qui s'opère difficilement mais avec des résultats certains et palpables sur les plans social et politique.

3- LES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

On l'a dit en introduction, l'amélioration de la situation sociale observée en Haïti ne tire pas son origine de ce que certains économistes appellent un 'processus par le soutien', c'est-à-dire fonctionnant selon des programmes sociaux adaptés et sans une forte croissance économique. Il n'en est pas ainsi pour une première raison fondamentale: l'analyse des faits ne montre pas une prise en main vigoureuse des secteurs de l'éducation et de la santé par l'Etat. On n'a pas non plus observé des transformations qualitatives majeures dans ces domaines et l'Etat de droit n'est toujours pas une réalité en Haïti. Les mutations observées constituent donc un processus de reconfiguration sociale et politique dont le contenu de rénovation est mineur. Il faut maintenant s'arrêter plus longuement sur trois autres raisons qui minorent la viabilité du processus de progrès: l'économie à contre-courant, l'hypothèque environnementale et les déficits de gouvernance.

L'économie à contre-courant

L'indicateur de Développement Humain est basé sur trois variables fondamentales dont une concerne le niveau de vie déterminé à partir du PIB par tête. Il est donc tenu compte de l'influence de l'économie nationale sur l'amélioration de la situation sociale. Dans le cas qui nous concerne, considérant que l'on a connu une longue période de dépression économique allant de 1981 à 1994, cela a certainement occasionné des manques à gagner sur le plan social et on comprend que les transformations n'aient pas été qualitativement significatives. La question de la durabilité ou de la viabilité économique du processus de progrès social ne se pose pas à ce niveau. Le problème est de savoir sur quelles bases repose ce progrès: c'est-à-dire les structures économiques qui l'ont supporté et son mode de financement.

Les problèmes économiques non résolus et la longue période de marasme économique ont occasionné des transformations importantes de la base productive du pays:

- 1) La production agricole a régressé significativement par suite des trois crises structurelles du sous-secteur d'exportation traditionnelle, de la production vivrière et de l'agro-industrie;
- 2) L'industrie manufacturière a connu le même processus d'affaïssement à partir des années 1980 avec un recul important des branches desservant le marché local et celui de la Sous-Traitance;
- 3) Le tourisme a encore été plus touché que les deux autres secteurs: Haïti a maintenant un rôle plus que marginal sur tous ces anciens marchés touristiques.

Ces faits négatifs constituent une autre raison, en dehors de la raison sociale évoquée précédemment, pour laquelle Haïti n'a pas connu une amélioration de sa situation selon un 'processus par le soutien', tout simplement parce que la croissance économique n'a pas été au rendez-vous. De plus, ces bouleversements qui débilitent l'économie nationale se sont accompagnés d'une explosion de l'économie informelle et de la montée d'une économie dite illicite. Cette nouvelle dynamique a occasionné des modifications importantes dans les structures de l'emploi et du revenu : en 1999, on estimait à 96% la contribution du secteur informel à la population active occupée. Or, on sait que ce type d'économie, quand elle est de subsistance, génère surtout des emplois précaires, des revenus très aléatoires et de niveau très faible.

Dans ces conditions, la nouvelle base économique résultant du processus global de crise se trouve être très fragile et ne pouvait offrir que des moyens de financement très limités pour supporter l'amélioration de la situation sociale observée durant la même période. On comprend ainsi le rôle majeur

qu'ont joué les ressources externes à côté de cette économie de la précarité et du risque. L'économie haïtienne a donc été l'objet d'un phénomène d'assistantat permettant à la population du pays de faire face à ses besoins fondamentaux d'éducation, de santé, d'alimentation et de logement. Pourtant, même si l'assistantat économique' a une plus grande visibilité, certaines interrogations se posent à propos de sa durabilité.

L'aide internationale publique et privée est une source traditionnelle de financement pour Haïti; elle a été estimée à 2 milliards de dollars entre 1995 et 2000. Cette montée de l'aide étrangère intervient après une longue période de retrait datant du début des années 1980 et a accompagné le retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Mais, dès ce moment sa baisse progressive était envisagée et c'est cette tendance qui a été observée: de 1997 à 2000 elle est passée de US\$ 376,8 millions à US\$ 261,3 millions. Mais, comme l'expérience le montre d'année en année, le volume de l'aide, particulièrement l'aide bilatérale, évolue en fonction de la conjoncture et des orientations que les différents partenaires veulent donner à leur politique d'aide.

La deuxième source de financement externe pour Haïti est représentée par les transferts privés sans contrepartie. Les statistiques montrent que les transferts des émigrants ont connu un accroissement rapide depuis 1994 en passant de US\$ 51,6 millions à 327 millions en 1998 puis à 600 millions en 2001. Ce dernier montant, qui représente environ 15% du PIB, donne une idée concrète de l'influence économique des transferts confirmée par les deux grandes Enquêtes Budget-Consommation des Ménages réalisées au cours des deux dernières décennies. Du point de vue de la question de la durabilité, les transferts des migrants ont un degré de stabilité plus élevé que l'aide internationale du fait qu'ils prennent place dans un cadre de confiance mieux confirmé qui est la famille. On a donc moins d'inquiétude à leur égard, mais ils sont aussi sujets à des évolutions dépendant étroitement

de la conjoncture économique des pays d'accueil des migrants.

L'hypothèque environnementale

La dégradation de l'environnement à l'heure actuelle en Haïti relativise les progrès sociaux observés en raison de son impact à la fois sur les questions économiques et sociales. Les ressources naturelles se dégradent à une vitesse impressionnante à l'exemple de la couverture forestière passant de 9% en 1978 à un minimum de 1,25% aujourd'hui. Ce phénomène regrettable constitue une des causes profondes de la crise de productivité affectant la grande majorité des cultures de montagne ou de plaine. En même temps, du fait de la réduction du patrimoine naturel, la biodiversité connaît des transformations structurelles avec la disparition progressive de certaines espèces végétales et animales. De même, le cycle hydrologique étant perturbé progressivement, les éléments 'd'une crise future de l'eau' se mettent en place.

Cette dégradation physique de l'environnement touche également les villes du fait de leur localisation dans un pays où la majeure partie du territoire est couverte de montagnes. Cette tendance se combine à l'explosion démographique-urbaine résultant partiellement de l'exode rural massif pour entraîner une détérioration également rapide de l'environnement urbain. D'où, des problèmes énormes d'aménagement urbain et de gestion des services sociaux et économiques pour les citoyens. L'urbanisation anarchique, sous forme de bidonvillisation, et les énormes problèmes d'assainissement urbain constituent les principaux coûts résultant de ce processus de détérioration.

Des déficits de gouvernance

Une vue d'ensemble d'Haïti sur environ une trentaine d'années a permis de noter une évolution sociale et économique contradictoire:

- D'un côté, du fait des efforts déployés principalement par les familles haïtiennes et plus généralement par la Société Civile en formation, et ceci associé à la solidarité internationale, un certain processus de progrès social et politique a été observé;
- De l'autre, l'économie nationale et l'environnement connaissent des bouleversements qui tendent de préférence à hypothéquer l'avenir du pays.

Il faut évaluer maintenant et plus globalement l'influence de la gouvernance par rapport à ces deux tendances. Particulièrement, en recherchant ce qui dans les trois formes administrative, politique et économique de la gouvernance est responsable du rôle peu stimulant qu'elles ont joué et qui n'a pas permis un développement social et politique plus ample et plus consistant.

a) La gouvernance administrative

L'attention est portée d'abord sur la gouvernance administrative parce que c'est par elle qu'on peut évaluer la capacité d'action mise en place au sein de l'Appareil d'Etat au cours des périodes de bouleversement. Sur ce plan, les travaux effectués dans le cadre du RNDH se sont orientés dans deux directions essentielles: l'évaluation des efforts pour redonner un sens stratégique à l'Administration Publique et le bilan des tentatives de réforme administrative.

Les réflexions d'ordre stratégique ont connu une longue période d'éclipse de la chute de la dictature jusqu'à la fin de la période d'embargo. Pendant cette phase, l'attention était surtout fixée sur les Programmes de Stabilisation Macro-économique et d'Ajustement Structurel. Ce n'est qu'après le retour à l'ordre constitutionnel en 1994 que plusieurs travaux de caractère global et sectoriel ont été menés. Les premiers n'ont pas pu déboucher sur la formulation d'un cadre stratégique global de développement pour le pays. Les résultats ont été plus intéressants pour le niveau sectoriel

puisque maintenant un certain nombre de secteurs disposent de leurs plans stratégiques. Les secteurs concernés par les transformations sociales évoquées antérieurement, c'est-à-dire l'Education, la Santé et la Condition Féminine, ont tous bénéficié de réflexions stratégiques mais cela n'a toujours pas débouché sur des Plans. Par exemple, la Santé n'en a pas. Par contre, l'Economie et l'Environnement, qui n'ont pas connu de transition positive, ont des documents stratégiques. Mais, le point faible à ce niveau est la mise en œuvre: il y a très peu de réalisations en termes de politiques publiques. C'est pourquoi l'Etat est si peu présent, même là où les secteurs bougent par eux-mêmes comme dans le domaine social.

La réforme administrative n'a pas non plus débouché sur des réalisations concrètes significatives. Deux premiers pas ont été franchis: la Commission Nationale pour la Réforme Agraire (CNRA) a mené à son terme les travaux sur la préparation d'un plan stratégique de réforme administrative globale et un cadre institutionnel nouveau sous forme d'un corpus d'Avant-projets de loi a été également élaboré. Il faut mentionner comme autres réalisations globales la mise en œuvre de la loi sur les départs volontaires et la retraite anticipée et l'application d'une grille salariale unique pour toute la fonction publique. Nonobstant leurs résultats variables et discutables, ces efforts globaux n'ont pas pu être poursuivis dans le sens de transformations plus profondes pour des raisons à la fois financières et politiques. Certains organismes publics comme les Ministères de l'Education et de la Santé ont pu élaborer des programmes d'action de réforme sectorielle et même certaines lignes d'action ont été expérimentées. Mais, les efforts initiaux n'ont pas été suivis d'autres pour déboucher sur un processus de rénovation administrative d'ensemble. Résultat: les avancées faites ont eu très peu d'effet. A ces exemples caractéristiques, on pourrait en ajouter d'autres; mais l'essentiel est de comprendre que le mouvement de réforme administrative sectorielle n'a pas pu également

prendre corps aussi bien dans les secteurs sociaux qu'ailleurs.

b) La gouvernance politique

Si l'on se réfère à la Constitution de 1987, parmi plusieurs options politiques fondamentales deux – l'institutionnalisation de la démocratie et l'Etat de droit – ont particulièrement fait l'objet de transactions entre les différents acteurs de Gouvernance. Mais, en dépit des demandes de la population et des luttes intenses menées par différentes composantes de la Société Civile, l'Etat n'a pas fait d'avancées significatives dans ces domaines. Plusieurs facteurs sont responsables de cette inefficacité globale.

Au niveau de l'Exécutif, on note l'instabilité institutionnelle des gouvernements: un par an en moyenne depuis la chute de la dictature duvaliériste en 1986. Il faut y ajouter la centralisation excessive du pouvoir, l'absence de transparence dans la gestion et la très grande faiblesse de la coordination stratégique. Cette dernière tendance est illustrée par le fonctionnement limité du Bureau du Premier Ministre et du Ministère de la Planification et le comportement 'isolationniste' de la plupart des ministères. La gouvernance politique pâtit également de la faible efficacité du Parlement dans ses fonctions de représentation, de contrôle de l'action gouvernementale et de production d'un cadre législatif approprié pour traduire dans la réalité les options constitutionnelles. Il faut dire rapidement que la première fonction est nettement mieux remplie que les deux autres. A titre d'exemple, quelle que soit la législature considérée les parlementaires font constamment valoir les besoins et les attentes de leurs mandants. Par contre, depuis 1991, le Budget de la République est souvent reconduit, et à peine 34 textes de loi ont été votés par le Parlement. Le système judiciaire du pays est le moins organisé des trois pouvoirs d'Etat. Il fonctionne selon un cadre législatif et des procédures qui sont considérés comme dépassés par les spécialistes.

Des études conduites récemment ont révélé de nombreux dysfonctionnements dont particulièrement :

- un problème crucial d'insuffisance des différentes catégories de personnel comme les magistrats;
- le taux extrêmement élevé de personnes en détention provisoire;
- l'absence de cadastre.

L'indépendance du Pouvoir Judiciaire tel que le prévoit la Constitution reste et demeure encore un problème aigu. Il en est de même du fonctionnement de la Police Nationale d'Haïti qui en se substituant à l'ancienne Armée a permis une avancée politique. Les Nations Unies se sont déjà inquiétées de la neutralité de la Police du fait que des actions de politisation et des abus ouverts tendent à se multiplier dangereusement.

Un autre problème majeur de gouvernance politique est représenté par le fonctionnement inadéquat des organismes dits indépendants selon la Constitution de 1987. L'**Office de Protection du Citoyen** est la seule institution de ce type qui ait été mise en place depuis cette date. Mais son processus de consolidation demeure problématique, car il n'est présent qu'à la Capitale et le nombre de plaintes traitées est assez faible. Par ailleurs, vu sa mission de protéger les individus contre toutes les formes d'abus de l'Administration Publique, la dimension «indépendance dans son fonctionnement» par rapport au Pouvoir Exécutif est primordial de même que les relations à organiser avec les organisations de défense des droits humains. Des aspects qui sont pour l'instant minorés dans le fonctionnement de l'Office. Le **Conseil Electoral Permanent** n'a pas été encore institué, bien que depuis le vote de la Constitution de 1987, dix (10) Conseils Electoraux Provisoires ont été mis en place. C'est un signe très net d'instabilité qui a gêné l'organisation des élections et qui met en relief selon les spécialistes trois problèmes: la fai-

blesse du système de représentation et des partis politiques, les complications du dispositif constitutionnel et l'acuité des luttes politiques. Cet acharnement des luttes pour le pouvoir s'est traduit par la mauvaise organisation des élections dont la majorité ont été entâchées de contestation et de situation de fraudes ouvertes. Le seul organisme indépendant de caractère administratif dont l'existence est antérieure à la Constitution de 1987 est la **Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif**. Comme l'Office, elle n'est présente qu'à la Capitale alors que pour suivre le fonctionnement des Collectivités Territoriales elle aurait dû se déconcentrer au moins au niveau départemental. Plus encore, son propre fonctionnement est jugé très défectueux par la plupart des observateurs.

c) La gouvernance économique

Dans ce Rapport, cette dimension de la gouvernance a été envisagée selon trois axes: le mode de gestion des Finances Publiques, les orientations du financement public et l'impact des politiques économiques conduites au cours des deux dernières décennies. L'impression d'ensemble qui se dégage de cette série d'analyses est que, comme pour l'administratif et le politique, on n'est pas en présence d'un domaine de bonne gouvernance.

Ces dernières décennies, le fonctionnement des Finances Publiques s'est fait de plus en plus en dehors des normes administratives appliquées couramment dans le monde moderne. La préparation et le vote des budgets, par exemple, s'éloignent de leurs objectifs fondamentaux et ne respectent pas les fonctions traditionnellement attribuées aux organismes de coordination, aux organismes dépensiers et aux organismes de contrôle de sorte que d'autres mécanismes de régulation inappropriés comme le «douzième budgétaire» se sont imposés quelle que soit la situation en présence. Le budget en Haïti ne reflète pas l'ensemble des ressources et des dépenses publiques, car les ressources propres de certains organismes publics et depuis

quelque temps les ressources extérieures finançant l'investissement échappent au contrôle formel public. Des dysfonctionnements sont également observés lors de l'exécution du budget et se traduisent par des pratiques anormales comme celle des comptes courants ou bien l'imputation de nouvelles dépenses de développement à la rubrique «Autres Interventions Publiques». Ces différents problèmes observés dans le système budgétaire en Haïti ont pour conséquence de favoriser une plus grande influence de l'arbitraire, de la fraude, de la corruption et de la non-transparence.

Il est important maintenant de faire ressortir les problèmes qui affectent le financement public en Haïti. Au départ, il faut remarquer que le poids économique et financier de l'État haïtien n'a jamais été important. Ces dernières années, il s'est situé entre 10% et 12% du PIB loin derrière les pays de l'Amérique Latine (18% pour 20 pays) et des Caraïbes (36% pour 12 pays). Compte tenu des demandes importantes de la part des populations haïtiennes et de la nécessité de redéployer l'appareil d'État – souvent très faible dans beaucoup de régions –, cette taille de l'État est totalement inappropriée. Mais, qu'en est-il de l'orientation des fonds publics? Correspond-elle à la dynamique de progrès social mise en évidence par le RNDH? Comme cela a été noté antérieurement, on a observé après le retour à l'ordre constitutionnel en 1994 un accroissement des dépenses sociales du gouvernement pour se situer aux environs de 33% en 1999/2000. Ce taux est très en-deçà de celui des pays de l'Amérique Latine, mais plus fondamentalement il est inférieur au taux du secteur des services généraux (37,8%). Il faut rappeler que ce dernier secteur comprend trois entités importantes dont deux de coordination, savoir: la Présidence, le Bureau du Premier Ministre et le Ministère de la Justice, qui a la supervision de la Police Nationale. Comme les analyses antérieures l'ont montré, ces chiffres n'attestent pas d'un développement politique consistant en Haïti. Les données financières sur la coopération internationale attestent d'une orientation différente. Les priorités semblent se

fixer sur le social et le secteur de l'économie et des infrastructures avec respectivement pour les dernières années de la décennie 1999/2000: 52,9% et 29% de l'aide externe.

La dernière question de gouvernance économique abordée dans ce Rapport concerne les politiques économiques pratiquées au cours des deux dernières décennies. La décennie 1980/1989 débute avec une crise internationale dont les conséquences ne pourront pas être contrecarrées au niveau national. Le gouvernement des Duvalier a d'abord pris des mesures classiques de stabilisation macro-économique avec une forte composante de politique d'austérité. Mais, cela n'a donné aucun résultat intéressant dans le sens de la relance économique. Avec le nouveau régime qui s'installe en 1986/1987, un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) est lancé avec plusieurs axes fondamentaux dont la privatisation et la libéralisation. Seule cette dernière connaîtra une mise en œuvre très avancée, mais les objectifs visés concernant la réduction de l'inflation et une réorientation profonde des productions agricole et industrielle vers l'exportation échoueront. En plus, le PAS négocié avec les bailleurs internationaux n'adressera nullement les problèmes sociaux générés par les politiques appliquées.

La décennie 1990/2000, plus précisément la deuxième moitié de la période, a fait l'objet également de politique de stabilisation suivie d'un PAS en 1996/1997. Les orientations retenues sont la poursuite des réformes économiques entamées antérieurement tout en intégrant de nouveaux domaines comme la libéralisation financière, la rationalisation de la fonction publique et la décentralisation. Une particularité du nouveau programme est la présence d'un Plan d'Urgence et de Relance Economique, et la mise en place du Fonds d'Aide Economique et Sociale (FAES). Ainsi, la dimension sociale est prise en compte dès le lancement du nouveau programme. Celui-ci a eu des résultats intéressants jusqu'à l'année de l'éclatement de la crise politique en 1997 où les déséquilibres macro-économiques tendent

à s'accroître jusqu'à provoquer une stagnation larvée de l'économie associée au ralentissement de l'aide internationale et à l'attentisme du secteur privé. Ce blocage sur le plan économique est un test qui montre comment la mauvaise gouvernance politique peut influencer fortement sur l'évolution économique. Les conflits pour le pouvoir empêchent donc de lancer les grandes réformes nécessaires au déblocage du pays. Ceci montre en définitive qu'on ne peut pas faire de l'économie de clarification l'une des grandes options démocratiques pour le pays.

4. POUR UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN HAÏTI

Pour articuler ses recommandations, ce Rapport table sur les lignes de force qui se dégagent du profil global des problèmes de développement humain en Haïti. Il semble que le blocage principal vient des déficiences au niveau de la gouvernance politique, particulièrement la difficulté d'entamer un dialogue franc et sincère entre les différents acteurs: l'Etat, les Partis politiques, le Secteur Privé et la Société Civile. Pour réinscrire Haïti dans une dynamique de progrès tendant à s'amplifier progressivement, les réformes majeures qui suivent sont nécessaires.

Renforcement de l'Etat en vue de sa consolidation et de son institutionnalisation

Il se pose d'abord la question du rôle de l'Etat qui doit être un **arbitre** entre les intérêts particuliers et les intérêts généraux et un **facilitateur** de consensus autour du développement humain durable. Pour que, toutefois, cette orientation donne des résultats significatifs, l'Etat haïtien doit disposer de ressources nettement plus importantes. Une des hypothèses qui a été explorée est de relever progressivement la pression fiscale pour qu'elle atteigne 17% du PIB en 2020, la pression actuelle du Honduras.

Le deuxième défi à relever concerne l'institutionnalisation qui toucherait en priorité l'institution électorale vu son impact sur la stabilité politique. Le mouvement pourrait se poursuivre par les organismes de contrôle comme la Cour Supérieure des Comptes et l'Office de Protection du Citoyen qui doivent bénéficier d'un renforcement institutionnel et financier.

Au niveau du Pouvoir Exécutif, il faut mettre un terme au flou qui caractérise le partage des compétences entre le Président et le Premier Ministre. De même, il faut engager les grandes réformes transversales comme la réforme budgétaire, la réforme de la fonction publique et la décentralisation des services publics selon une approche participative. Ces actions devraient être menées parallèlement au renforcement institutionnel des Ministères sectoriels afin d'améliorer leur capacité de mise en œuvre des politiques publiques.

Le fonctionnement du Parlement peut être dynamisé. Mais, cela ne peut se faire en dehors de la participation des partis politiques qui doivent être mieux préparés pour occuper des fonctions à ce niveau. La Société Civile et la Presse, comme groupe de contrôle et de pression, doivent aussi être sensibilisées sur l'importance de l'institution parlementaire.

Des actions de plus grande ampleur doivent concerner le système judiciaire qui doit être totalement refondu. Sa base d'implantation doit s'étendre au-delà des communes pour toucher les Sections Communales. En même temps, tout doit être fait pour rendre le système plus indépendant du Pouvoir Exécutif, améliorer sa transparence et lutter efficacement contre l'impunité. Les apports de la Société Civile à cette réforme judiciaire ne doivent pas être négligés.

Partenariat pour la croissance et l'emploi

Avant tout, il faut partir des acquis pour les consolider comme:

- un certain équilibre macro-économique;
- une économie ouverte;
- une législation favorable à l'investissement;
- un programme national d'emploi;
- les bases d'une intégration régionale et d'une coopération avec la République Dominicaine.

Ces politiques doivent être appuyées par l'amélioration des services douaniers, la modernisation des infrastructures économiques de base (routes, électricité, nouvelle technologie de l'information) et la mise en place d'un mécanisme de dialogue et de concertation: le Conseil Economique et Social.

Partenariat pour accroître les opportunités sociales

Ces actions concernent les secteurs qui ont permis la reconfiguration du Social au cours des décennies passées: l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable et l'équité du genre. Elles doivent toutes être envisagées dans un cadre de partenariat.

Ce Rapport propose une mise en œuvre plus dynamique du Plan National d'Education et de Formation de manière à atteindre deux objectifs majeurs: développer l'accès aux services publics et mettre l'accent sur la qualité de l'éducation dans le primaire et le secondaire. Au plan de la santé, sur la base de la définition d'une politique cohérente, il faut renforcer la capacité d'absorption du Ministère et la gestion des hôpitaux en vue de rendre opérationnels les services de santé de base. La politique de l'eau pourrait consister à généraliser l'expérience actuelle touchant l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince en augmentant les ressources disponibles. L'approche pour l'amélioration de la condition féminine consiste, en s'associant avec les organisations de la Société Civile, à développer des accords de partenariat avec les différents Ministères sectoriels concernés directement.

INTRODUCTION

Depuis 1990, la publication du Rapport Mondial sur le Développement Humain par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) fait l'objet d'une large couverture médiatique et retient l'attention des décideurs politiques. Ce rapport, qui classe les pays en fonction de leur performance en matière de développement humain, fait des heureux qui n'hésitent pas à s'y référer avec emphase, mais suscite aussi de la part des pays en développement des réactions mitigées. Ces derniers ont ainsi été amenés progressivement à produire leurs propres rapports nationaux qui sont, à la fois, des compléments du Rapport Mondial et des sources inestimables d'information en matière de développement humain durable.

Ce processus d'endogénéisation qui a commencé en 1992 avec le Bangladesh et le Cameroun s'étend maintenant à la majorité des pays qui croient aux vertus de ce nouveau paradigme centré sur la personne pour la résolution de leurs problèmes de développement humain. Haïti, qui a emboîté le pas avec un léger retard par rapport à la République voisine, s'inscrit à son tour, au palmarès des pays détenant leur Rapport National sur le Développement Humain (RNDH).

Au-delà d'éventuels changements au classement du Rapport Mondial qui est, comme on le sait, à effet médiatique transitoire, pourquoi tant de pays, dont Haïti, ressentent-ils le besoin de se doter d'un RNDH? En d'autres termes, quel est le rôle et l'impact du RNDH sur le devenir de ces pays?

Le RNDH s'est révélé un remarquable instrument de dialogue en vue de l'élaboration d'un Pacte Social qui tienne compte de toutes les dimensions du développement. C'est un plaidoyer en vue d'un développement centré sur la personne qui refuse de considérer la croissance économique comme une fin en soi, mais comme un moyen pour parvenir au développement humain durable. C'est aussi

un cadre de référence pour l'identification des problèmes, l'élaboration des politiques et la prise de décision. C'est enfin une sorte de boussole que les acteurs du développement se donnent pour assurer, en tenant compte des possibilités et des contraintes, le maximum de bien-être au plus grand nombre de citoyens.

Ce premier Rapport sur le Développement Humain en Haïti est le résultat d'un long processus où se sont trouvés engagés, *intuitu personae*, des fonctionnaires de l'Etat, des membres de la Société Civile et du secteur privé, des experts nationaux et internationaux. En tout, plus d'une soixantaine des personnalités haïtiennes ont été regroupées dans des équipes de travail, dans deux Comités d'appui thématique et dans un Comité de soutien, pour discuter des orientations, analyser les contributions, dégager des synthèses et formuler des recommandations.

La méthodologie utilisée dans l'analyse des indicateurs de développement humain est celle qui a fait ses preuves dans la production du Rapport Mondial. Les données utilisées viennent de sources multiples – statistiques nationales, statistiques administratives, rapports d'enquête, sondages, rapports de recherche, documents de politiques, articles scientifiques et de vulgarisation, ouvrages, journaux – ou de travaux produits en exclusivité pour le RNDH.

Un effort particulier a été fait pour utiliser les données les plus récentes et les plus fiables en vue de décrire la situation et de retracer l'évolution du développement humain durable dans le pays. On a aussi mis à profit la comparaison internationale pour favoriser une bonne insertion d'Haïti dans le concert des nations de la région.

Le rapport se présente en trois parties. La première clarifie la notion de développement humain durable et analyse ses principales dimensions en Haïti – emploi, éducation,

santé, pauvreté, genre, environnement et libertés – pour bien camper les quatre indicateurs synthétiques de développement humain, soit l'indicateur de développement humain (IDH), l'indicateur de pauvreté humaine (IPH), l'indicateur sexo-spécifique de développement humain (ISDH) et l'indicateur de la participation des femmes (IPF).

La seconde partie dresse un état des lieux sans complaisance de la gouvernance en Haïti dans sa triple composante – politique, économique et administrative – et suggère que des améliorations majeures soient effectuées pour que la gouvernance cesse d'être un défi pour le développement humain durable.

La troisième partie se veut une synthèse qui propose de mettre l'accent sur la participation, le dialogue et le partenariat en vue de construire un capital social favorable au développement humain durable et à la bonne gouvernance.

PARTIE I

LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN HAITI

rndh 2002

CHAPITRE I

**LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN
DURABLE**



rndh 2002

Le développement humain durable

1.1. Les origines du DHD

Le concept de Développement Humain Durable (DHD) a émergé progressivement au cours des années 1990 en réaction aux impasses des approches dominantes en matière de développement. La dimension «humaine» du développement trouve ses sources dans les débats nés de la prise de conscience des effets sociaux négatifs, pour de larges couches de la population, des politiques d'ajustement structurel. La domination sans partage de la dimension économique dans la problématique du développement fut ainsi questionnée.

La parution du premier Rapport Mondial sur le développement humain en 1990, à l'initiative du PNUD, symbolise l'aboutissement de ces questionnements et la volonté d'élargir les variables constitutives du développement¹. La participation des populations à la définition de leur avenir, la démocratie participative et pluraliste, les droits de l'homme, la liberté de la presse... obtinrent ainsi droit de cité. Le degré de développement ne se réduit plus au niveau moyen de richesses créées chaque année (PIB par tête). Le premier Rapport Mondial introduit une nouvelle mesure du développement, sous la forme d'un indicateur synthétique : l'Indicateur de Développement Humain (IDH). Trois dimensions sont ici prises en compte : la santé (la longévité), l'accès au savoir, le niveau de vie. Trois autres indicateurs synthétiques sont venus compléter l'appréhension du niveau de développement dans une perspective de développement humain : l'indicateur de pauvreté humaine (IPH), qui mesure l'importance des dénu-

ments vécus par les populations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'accès à certains services de base. L'indicateur sexo-spécifique du développement humain et l'indicateur de la participation des femmes visent à évaluer les disparités liées au genre. La comparaison des performances en matière de développement humain s'appuie sur ces indicateurs et concerne 162 pays dans le Rapport Mondial 2001.

Parallèlement, les préoccupations liées à l'environnement et à sa dégradation rapide se sont cristallisées dans les recommandations du Sommet Mondial de Rio de Janeiro en 1992. Le développement ne doit pas seulement viser les générations présentes, mais aussi préserver les chances des générations futures. Le développement doit être durable.

De manière à assurer la jonction entre les dimensions humaines et durables, l'Assemblée Générale des Nations Unies et le Conseil d'Administration du PNUD ont donné, en 1993, mission à ce dernier de poursuivre les recherches visant à définir un concept unificateur de développement autour de ces deux idées.

Une équipe d'experts indépendants fut chargée de formaliser les préoccupations de la communauté internationale. Elle remit son rapport en mars 1994.

En juin 1994, le PNUD fit du nouveau concept de Développement Humain Durable la clef de voûte de ses interventions. Une forte convergence s'est ainsi développée dans la communauté internationale, et plus particulièrement au sein du Système des Nations Unies, autour de cette analyse. Les grands sommets qui se sont succédé, depuis 1990 jusqu'au Sommet du Millénaire, ont permis de réaffirmer ces grands principes et d'en préciser les contours.

Le degré de développement ne se réduit plus au niveau moyen de richesses créées chaque année (PIB par tête).

¹ «Les individus sont la véritable richesse d'une nation. Le développement a pour objectif fondamental de créer un environnement qui offre aux populations la possibilité de vivre longtemps, en bonne santé. Cela peut sembler une évidence. Mais celle-ci est souvent oubliée dans la course à l'accumulation des biens et avoirs financiers.» C'est sur ces lignes que s'ouvrait le premier Rapport Mondial sur le développement humain en 1990.

1.2. Le développement humain

Le développement doit permettre à chaque individu d'exploiter au mieux et d'accroître son potentiel dans tous les domaines: politique, économique, social et culturel. Chaque être humain doit disposer au départ de possibilités équitables d'y parvenir. Le choix de la manière d'exercer ces possibilités lui appartient. L'approche en termes de développement humain postule l'universalité de ce droit, qui ne doit être entravé par aucune discrimination. Cela implique en particulier une instruction et des soins de santé de base pour tous.

Le développement doit permettre à chaque individu d'exploiter au mieux et d'accroître son potentiel dans tous les domaines: politique, économique, social et culturel.

Une stratégie de développement humain durable doit être conçue de manière à garantir la reconstitution sur une base durable de l'ensemble du capital humain, matériel et naturel disponible.

Cette approche se distingue sensiblement de la maximisation de la production de richesses qui habite la pensée dominante. Si la croissance économique est indispensable, elle ne peut garantir à elle seule une progression du niveau de développement humain. Il importe en effet de prendre en compte l'affectation des richesses créées, de mesurer la façon dont elles sont réparties entre les groupes sociaux et les individus. La croissance économique engendre un surplus, mais il existe de multiples façons d'affecter et de répartir ce surplus. L'approche en termes de développement humain a montré les écarts qui existent en ce domaine. Des niveaux de développement humain comparables sont atteints par des pays dont les PIB par tête sont fort éloignés : En 1999, l'Oman et l'Arménie ont des IDH identiques et des PIB par tête qui vont de 1 à 6. Pour la même année, le Gabon a atteint un niveau de développement humain de 0,617, et un PIB par tête de 6024 \$ EU, alors que le Vietnam avec un PIB par tête de 1860 \$ EU a un IDH de 0,682²... Les indicateurs qui figurent dans les Rapports Mondiaux montrent l'ampleur des écarts entre les pays en matière de développement humain. Cela indique à quel point les politiques suivies par les pays jouent un rôle dans le niveau de développement humain. Une forte croissance ne constitue nullement une garantie de progression du niveau de développement humain. La croissance économique peut en effet se révéler fortement inégalitaire.

² Les données sont extraites du Rapport Mondial 2001. Les PIB sont corrigés pour tenir compte des écarts de pouvoir d'achat (PPA).

Le développement humain met tout autant l'accent sur la croissance économique que sur les conditions de la production des richesses, leur répartition et leur allocation. En définitive, dans une telle perspective, les hommes ne doivent pas être considérés comme des moyens de production au service de la production de richesses, mais comme une fin en soi. L'approche développement humain refuse l'assimilation des hommes à du "capital humain". Ce sont la qualité des vies, les perspectives d'épanouissement que chacun doit pouvoir saisir, qui constituent l'objectif du développement.

1.3. Le développement durable

L'universalité du droit pour chacun d'exploiter au mieux les potentialités qu'il recèle ne doit pas s'entendre pour les seules générations présentes. Ce droit doit pouvoir être exercé par les générations futures autant que par les présentes. Cela implique que l'on utilise les ressources disponibles, en particulier les ressources naturelles, selon des modalités qui ne compromettent pas le potentiel de choix des générations à venir. Une stratégie de développement humain durable doit être conçue de manière à garantir la reconstitution sur une base durable de l'ensemble du capital humain, matériel et naturel disponible. L'usage de ces ressources, en particulier des ressources naturelles, ne doit pas engendrer de dettes, notamment écologiques, liées à une surexploitation de ce capital. Ces dettes diminueraient en effet pour les générations futures leur capacité de choix et le champ possible de l'épanouissement de leur potentiel.

Le DHD implique donc que l'on se soucie, en particulier dans la détermination des modes de production des richesses, de transmettre aux générations futures des opportunités au moins égales à celles dont disposent les générations présentes. Si l'on contribue à l'épuisement de ressources non renouvelables, il convient alors de réinvestir une partie des revenus engendrés par l'utilisation de ces ressources afin de reconstituer un capital équivalent.

CHAPITRE I

Globalement, et par rapport aux pratiques actuelles, les générations passées se sont montrées économes dans l'exploitation des ressources non renouvelables. Le développement durable ne signifie pas pour autant que l'on doive laisser le monde dans l'état où on l'a trouvé. Le souci des générations futures ne doit pas conduire par exemple à laisser les pauvres d'aujourd'hui dans leur situation. Ce serait là une violation du principe d'universalité précédemment évoqué. Le sort des générations futures ne saurait constituer un alibi pour maintenir le *statu quo* actuel en matière de distribution des richesses, par exemple.

Lutter contre la pauvreté est un impératif dans une perspective de développement humain. À ce niveau, la croissance de la production est fondamentale. Mais une perspective de développement durable invite à une réflexion approfondie sur les modalités de la croissance des richesses.

La reproduction au Sud des modes de croissance du Nord serait porteuse de graves dangers pour la planète et pour les potentialités des générations futures. Le développement durable implique l'adoption par l'ensemble des collectivités humaines (du Nord et du Sud) de systèmes productifs relevant d'une autre logique. Dans une large mesure, les modes de production actuels ne pourront être pérennisés. Une réflexion en termes de développement durable, par rapport aux défis de l'éradication de la pauvreté et au souci de préservation des chances des générations futures, montre que des changements importants doivent intervenir, en particulier dans l'utilisation des ressources naturelles (au premier rang desquelles l'eau) et la gestion de l'environnement.

Si le marché a montré son efficacité dans la production des biens et services, les calculs économiques des agents s'effectuent à partir du système de prix existant. Or, les prix de certaines ressources reflètent une logique de pré-

duction et non de reproduction: il en est ainsi, dans une large mesure, du prix du bois de chauffe dans beaucoup de pays pauvres. Le coût du reboisement n'est le plus souvent pas intégré dans le prix et les surfaces arborées diminuent rapidement, avec les conséquences que l'on connaît, en particulier en matière d'érosion. D'une façon générale, le marché intègre mal les préoccupations des moyen et long termes et les systèmes de prix reflètent ces insuffisances.

Les agrégats qui sont actuellement calculés sur ces bases dans les Comptes nationaux ont donc une signification limitée par rapport à une perspective de développement durable. Les impacts de la production des richesses sur l'environnement ne sont pas intégrés dans les comptes de flux de la comptabilité nationale. Les comptes de patrimoine n'en sont encore qu'à leur début.

Face à ces carences du marché, la collectivité et les communautés organisées qui la composent, doivent prendre en charge les intérêts des générations futures.

La dimension durable du développement ne se réduit pas seulement aux questions posées par l'évolution de la dimension environnementale. Globalement, ce sont aussi et particulièrement les modes d'existence des hommes qui doivent être durables. Cela suppose des formes de régulation politique et sociale acceptées par tous, des rapports économiques qui ne génèrent pas de tensions (en créant par exemple de fortes inégalités et des exclusions), la préservation de l'égalité des chances... Les variables socio-institutionnelles jouent un rôle décisif à ce niveau.

1.4. Les variables socio-institutionnelles et la gouvernance

Les grandes théories économiques ont mis l'accent sur le rôle déterminant que jouerait l'accumulation du capital productif dans la

Lutter contre la pauvreté est un impératif dans une perspective de développement humain.

croissance économique. On s'est ensuite aperçu que la qualité des ressources humaines (et non plus seulement la quantité de travail mobilisable) joue un rôle important. On a alors mis l'accent sur le "capital humain": une population en bonne santé et bien formée favorise la croissance économique. Plus récemment, on a réintroduit la dimension institutionnelle et les formes de régulation politique et sociale qui caractérisent chaque société humaine.

Le DHD accorde une place importante à ces dimensions. Le concept de « capital social » ou socio-institutionnel constitue une référence pertinente pour comprendre les caractéristiques des modes de développement. Le capital socio-institutionnel se réfère à l'ensemble des formes volontaires de régulation sociale mises en place par les sociétés humaines. Elles sont liées aux types de relations que les groupes humains et les institutions qui en émanent tissent entre eux : on doit alors considérer la nature des normes, réseaux, organisations, traditions, attitudes sociales qui caractérisent chaque société humaine. Reflets et constituants des cultures, elles jouent un rôle important dans les processus de développement. Dans les sociétés contemporaines, la forme de l'Etat, les caractéristiques du système de gouvernement, les systèmes parlementaires et judiciaires, la place et le rôle des corps intermédiaires (syndicats, associations...), le statut et le rôle de la presse, la place et la situation des droits humains, la participation des membres des communautés sont les éléments constitutifs principaux du capital socio-institutionnel. Ce concept est ainsi la synthèse de deux dynamiques intimement liées mais qui divergent parfois pour répondre à des exigences propres. L'une articule toutes les démarches prenant appui sur la Société Civile comprenant différents segments composés d'individus et de groupes. C'est le capital social au sens strict dont ce RNDH comprend comme «les réseaux et les normes de confiance qui facilitent la coopération au bénéfice mutuel». L'autre dynamique rassemble toutes les démarches pivotant autour de l'Etat : elle cor-

respond à ce qu'on désigne par l'expression Gouvernance. Le rapport considère qu'elle est «l'exercice de l'autorité économique, politique et administratif en vue de gérer les affaires du Pays».

La notion de développement humain durable a érigé la «bonne gouvernance» en une dimension essentielle des politiques de développement. La bonne gouvernance a souvent été cantonnée à des dimensions économiques : garantir le fonctionnement d'un « Etat de droit » permettant aux opérateurs économiques étrangers et nationaux de disposer des protections nécessaires au lancement et à la poursuite d'initiatives productives. Cela se réfère principalement à l'existence d'un système juridique transparent et efficace, à la définition du rôle de l'Etat et aux modalités de son fonctionnement (gestion efficace, efficiente et transparente).

L'approche développement humain durable est beaucoup plus ambitieuse. Elle repose sur l'idée que les populations doivent être responsables des décisions qui les concernent et donc du type de développement choisi. La bonne gouvernance doit en conséquence accorder une importance fondamentale à la participation de chacun aux décisions qui engagent son avenir et celui de la collectivité à laquelle il appartient. Cela implique au premier chef la transparence la plus totale de la part des décideurs et la mise en oeuvre systématique de leur responsabilité face à ceux qui les ont désignés. La désignation des responsables doit s'opérer dans un cadre démocratique et pluraliste.

Une stratégie de développement inspirée par l'approche développement humain durable devrait conduire à une redéfinition du rôle des différents acteurs du développement. Il conviendrait de trouver de nouveaux équilibres entre :

- L'efficacité des marchés dans la production de biens et services ;
- Le rôle de la collectivité, de l'Etat central

CHAPITRE I

et des collectivités décentralisées, dans la promotion de l'intérêt général, dans l'impulsion et la coordination des stratégies, dans la lutte contre les inégalités et les différentes formes d'insécurité, la fourniture des services publics de base (en particulier dans le domaine de la santé et de l'éducation);

- Le rôle de proposition et de contrôle des corps intermédiaires, et d'une façon générale de la société civile.

Dans la mesure où l'approche développement humain durable implique que les individus soient les acteurs de leur développement, le rôle direct et indirect des communautés de base et de la participation est essentiel pour que le dispositif social fonctionne au profit de l'ensemble de la société et non au bénéfice de quelques-uns. Les communautés de base sont en effet porteuses de projets qui sont l'émanation tout à la fois des valeurs culturelles de ces groupes et de leurs modes d'insertion dans la modernité. De même, seule la participation peut garantir que les projets mis en oeuvre ne mépriseront pas les cultures existantes, prendront en compte le sort des générations futures et ne se référeront pas uniquement à la philosophie individualiste et utilitariste qui prévaut.

Le capital social ou socio-institutionnel apparaît bien dans cette optique comme un élément-clef des processus de développement. On constate en effet que, toutes choses égales par ailleurs, les sociétés qui disposent d'un haut niveau de capital social sont mieux armées pour affronter les défis du développement. Elles sont mieux équipées pour résoudre les conflits sans recours à la violence et se caractérisent par une confiance mutuelle élevée et des niveaux de coopération et de solidarité importants.

On le voit, la bonne gouvernance au sens du développement humain durable va bien au-delà des considérations économiques. Elle se

réfère à un ensemble de règles dans les relations entre groupes sociaux, de manière à assurer la participation de chacun au processus de décision, la transparence, la responsabilité des décideurs, l'efficacité et l'efficience, tant au niveau de l'Etat que des opérateurs économiques et en garantissant à chacun l'égalité des chances dans la recherche de son épanouissement.

Il est clair que beaucoup de sociétés s'écartent encore considérablement de ces principes. La communauté internationale a lancé depuis une dizaine d'années une série d'initiatives destinées à promouvoir ces valeurs. Les grands sommets mondiaux sont l'expression de ces préoccupations. La lutte contre la pauvreté est ainsi devenue une priorité proclamée. Les efforts du système des Nations Unies ont été à ce niveau couronnés de succès. La persistance d'un niveau élevé de pauvreté dans de nombreux pays est en effet intolérable dans une perspective de développement humain durable. La Déclaration du Millénaire souscrite solennellement par les chefs d'Etat du monde entier à l'aube du XXI^e siècle est la marque de ces préoccupations. La mise en oeuvre de stratégies de développement inspirées par l'approche DHD constituera une garantie que l'on s'engage résolument dans cette direction.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES
DIMENSIONS DU
DEVELOPPEMENT
DURABLE
EN HAITI



rndh 2002

CHAPITRE II

Les principales dimensions du développement durable en Haïti

Certains spécialistes en développement retiennent deux voies d'amélioration significative de la situation sociale d'un pays: par une croissance économique forte ou bien par une croissance de moins grande intensité, mais associée à des programmes sociaux adaptés. Ces deux dernières décennies ont été le théâtre d'une reconfiguration sociale et politique en Haïti mais par une voie différente de ces deux cas de figure.

Les vecteurs des transformations sociales et politiques ont été l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable, l'équité du genre, les libertés publiques. Le mouvement s'affirme principalement selon un **processus de progrès quantitatif** par une certaine massification de la scolarisation primaire, une réduction de toutes les composantes de la mortalité infantile et une participation plus importante des femmes dans la vie économique et politique. La dimension politique du processus en œuvre est encore illustrée par la tendance à la pérennisation de la jouissance des droits civils et politiques. A la différence des situations connues dans d'autres pays du Tiers-Monde, la reconfiguration globale haïtienne ne résulte pas d'actions vigoureuses de l'Etat. Au contraire, elle se présente comme un processus presque «spontané» animé principalement par les familles haïtiennes, les démarches tournant autour de la Société Civile et la solidarité internationale.

La perspective de DHD oblige, cependant, à poser la question de la durabilité de ce nouveau processus pour Haïti. Cette interrogation prend tout son sens quand le RNDH passe de l'approche sectorielle à l'approche globale en analysant les indicateurs globaux. Comme il fallait s'y attendre, l'IDH, l'ISDH, l'IPF augmentent tous tandis que les indica-

teurs de pauvreté humaine diminuent significativement. La tendance au progrès est confirmée au niveau global mais confrontée aux transformations profondes affectant parallèlement l'économie nationale, les inquiétudes ne disparaissent pas mais persistent. En effet, une économie de la précarité et de risque élevé s'affirme fortement en Haïti tandis qu'une forme d'"assistanat économique" se met progressivement en place. Les bouleversements affectant l'environnement rural et urbain invitent encore à plus de prudence dans l'analyse de la durabilité de ce processus nouveau de reconfiguration.

Introduction

Le premier chapitre a développé le concept de développement humain durable et a identifié ses différentes dimensions: croissance économique et emploi, éducation, santé, pauvreté, genre, environnement et gouvernance. Compte tenu qu'il s'agit du premier Rapport National de Développement Humain en Haïti, ce chapitre se propose de présenter un état des lieux du développement humain durable par rapport à ces différentes dimensions à partir de 1986. Pourquoi cette date? Cette date qui correspond avec la fin du régime des Duvalier marque, aux yeux de plus d'un, une rupture avec le passé et constitue un point de départ pour la construction d'une Haïti nouvelle. En plus d'être une date symbolique dans l'histoire récente d'Haïti, elle correspond au démarrage de deux grandes enquêtes qui vont permettre de doter le pays d'informations statistiques assez fiables sur les différentes dimensions de développement humain durable pour soutenir la comparaison sur une longue période (1986-2001).

CHAPITRE II

Encadré 1

L'amélioration des statistiques en Haïti en 2001: l'information qui guide la décision

Après une longue période de silence statistique, Haïti a bénéficié en 2001 des résultats de deux nouvelles enquêtes à couverture nationale. Il s'agit d'abord de l'Enquête sur le Budget de Consommation des Ménages (EBCM 1999/2000)¹ qui fournit des informations cruciales en matière de logement, éducation, emploi, revenu et consommation des ménages. Ensuite, il faut citer l'EMMUS III – réalisée par l'Institut Haïtien de l'Enfance pour le Ministère de la Santé Publique et de la Population –², qui permet d'obtenir des données récentes sur la fécondité, la contraception, la mortalité infantile, la nutrition et la situation des femmes. Enfin, l'Enquête sur les Conditions de vie en Haïti (en cours de finalisation par l'IHSI)³ doit apporter une masse d'informations sur les statistiques sociales nécessaires pour la planification du développement et la lutte contre la pauvreté dans les années à venir. Il convient de signaler que ces nouvelles statistiques permettent de mesurer l'évolution de certains indicateurs depuis 1986 (1986/87 et 1999/00 pour les EBCM et 1987, 1995 et 2000 pour les EMMUS).

Ces enquêtes sont extrêmement importantes dans la mesure où les statistiques administratives (publiées régulièrement par les Ministères) ont parfois une fiabilité limitée. L'étape suivante dans le renforcement du système statistique sera la réalisation, au cours de 2002, du recensement de la population. Il revêt une importance capitale pour l'ensemble des statistiques, puisque le dernier recensement date de 1982.

Enquêtes et Institution	Nom	Dates	Thème principal
EBCM (IHSI)	Enquete Budget Consommation des Ménages	1986/87 1999/00	Emploi, revenus et éducation
EMMUS (IHE-MSPP)	Enquete Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services	1986 1994-95 1999-00	Santé et planification familiale
ECVH (IHSI)	Enquetes sur les Conditions de Vie en Harti	2001 (pas encore publiée)	Plusieurs

1 L'EBCM 99/00 a été réalisée par l'IHSI sur 4752 ménages avec l'appui technique fourni par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) de France.

2 L'EMMUS III a été réalisée en 2000 sur 9831 ménages par l'Institut Haïtien de l'Enfance (IHE) avec l'assistance de Macro International, société américaine en charge du programme international des Enquêtes Démographiques et de Santé (DHS).

3 L'ECVH 2001 est en cours de préparation par l'IHSI avec l'appui technique du PNUD et de l'Institut Norvégien de Sciences Sociales : FAFO.

2.1. La dimension économique: croissance, emplois, revenus: 1986-2001

Une rapide présentation des grandes caractéristiques de l'évolution économique entre 1945 et 1985 permettra de mettre en perspective la période 1986 - 2001 et les principaux traits structurels de l'économie haïtienne au début du XXI^e siècle.

2.1.1. 1945-1985: Diversification, ouverture, croissance et crise

1945 – 1956: diversification, ouverture sur l'extérieur et relance économique

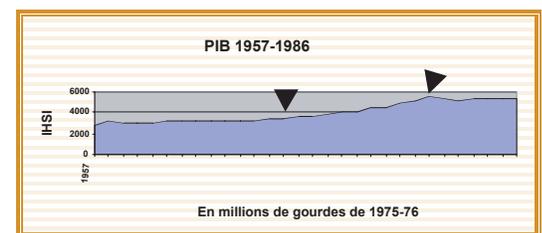
La période d'après-guerre (1945 – 1956) se caractérise par une reprise relativement forte de l'activité économique s'expliquant principalement par la hausse régulière du prix des produits primaires d'exportation : café, sucre, cacao, pite et figue-banane. Ces deux derniers produits sont introduits sous l'impulsion du capital étranger. L'économie haïtienne bénéficie à la fois d'un effet volume (augmentation des quantités produites et exportées) et d'un effet prix (amélioration des termes de l'échange). Le commerce international représente en moyenne 14% du PIB dans les années 1950. Le PIB en termes réels de 1955 passe de 262 millions de dollars des EU en 1950 à 307 millions en 1956 selon les données de l'IHSL.

1957 – 1970: concentration, repli et stagnation économique

A partir de l'année 1957, l'économie haïtienne amorce un cycle de ralentissement qui s'accéléra du début des années 1960 jusqu'à la fin de la décennie. Dans les années 1960, le PIB croît à peine au rythme de la population. La croissance de l'activité économique monétarisée se détermine toujours à partir du secteur d'exportation, où le poids relatif du café se renforce à nouveau. La part des exportations dans le PIB s'affaiblit dans les années 1960 à la suite d'une détérioration des termes de l'échange. A partir de 1963, le pays ne reçoit plus, pour des raisons politiques, qu'une aide externe très limitée alors que pour les mêmes raisons l'investissement étranger devient quasi nul.

1971 – 1980: ouverture sur l'extérieur, croissance et changements structurels importants

Dans les années 1970, la situation change de façon significative. A partir de 1971, le flux d'aide étrangère reprend lentement, alors que l'industrie d'assemblage pour l'exportation et la réexportation amorce un rapide développement. L'investissement total sur cette période représente en moyenne près de 10% du PIB contre seulement 6.7% pour la période précédente. D'un autre côté, les transferts provenant des travailleurs haïtiens à l'étranger augmentent substantiellement. L'augmentation de la demande interne qui accompagne ces trois phénomènes favorise un processus embryonnaire de substitution aux importations, soutenu par un mouvement de concentration de l'économie moderne. L'économie s'ouvre davantage sur l'extérieur et enregistre un taux de croissance réelle moyen de 4,5% entre 1970 et 1980, alors que le PNB par habitant croît au rythme moyen de 3% environ. Cette phase de croissance apporte avec elle des changements structurels importants, des contradictions internes et des désarticulations qui vont atteindre leur point culminant au début des années 1980, avant la mise en place des programmes de stabilisation financière.



Les taux de croissance de l'économie en monnaie constante atteignent respectivement 7,4% et 6,1% en 1979 et 1980. A l'origine de cette augmentation rapide du PIB, il faut d'abord mentionner l'amélioration des termes de l'échange moyens 1976/1980 par rapport à 1970/1975, l'expansion du secteur d'assemblage et deux bonnes saisons caféières en 1977 et 1980.

CHAPITRE II

Alors que des transformations d'importance s'opèrent dans la structure de l'économie, l'agriculture évolue à un rythme très lent, sauf dans la branche de la riziculture.

L'offre alimentaire ne réussit plus à suivre le rythme de la demande, avec des conséquences graves:

- a) pour l'économie urbaine sous la forme d'une inflation des prix alimentaires (10% en moyenne annuelle);
- b) pour l'économie rurale, qui, bloquée par des rigidités structurelles, ne peut pas tirer profit de ces hausses de prix à travers une augmentation du volume de production commercialisable;
- c) pour l'économie haïtienne dans son ensemble qui affecte une part de plus en plus importante de ses ressources en devises à l'importation de produits alimentaires. Ce processus s'accompagne d'une modification des habitudes de consommation qui sera difficilement réversible.

1981 – 1986 : Crise économique et changement de régime politique

Les flux de capitaux externes qui avaient repris depuis la première moitié des années 1970 ont financé le déficit courant de la balance des paiements jusqu'au début des années 1980. Toutefois, l'aggravation des déficits budgétaires, dans un contexte international de récession (deuxième choc pétrolier, chute du prix du café), de désastres naturels et de politique économique inadaptée (dépenses publiques ostentatoires et mal orientées...) ont conduit à une dépréciation de la gourde, et à la mise en place de programmes de stabilisation, appuyés par le FMI. Dans ce contexte de crise exacerbée par l'abattage des porcs créoles et l'arrêt des exportations de bauxite en 1982, la migration interne et externe a joué le rôle de soupape de sûreté pour la survie des ménages.

L'incapacité du régime de Jean-Claude Duvalier à juguler cette crise, la déliquescence

idéologique du régime, la concentration du pouvoir entre les mains de la famille présidentielle et d'une poignée de Ministres et l'intensification de la corruption conduit à la montée du mécontentement et des demandes populaires canalisées par certains secteurs de l'Eglise Catholique. Les appuis internes et externes du pouvoir se sont effrités au début de 1986, dans le cadre plus global de changements d'une grande partie de l'Amérique Latine.

2.1.2. La période 1986 – 2001: les grandes tendances de l'économie réelle

Trois sous-périodes doivent être distinguées: Entre 1987 et 1991, le PIB stagne. Il s'effondre entre 1991 et 1994 (-22 % en l'espace de trois années, par rapport à son niveau de 1991); entre 1994 et 2000, le PIB croît modérément (2.5 % par an environ), un total de 16 % pour la période. La sous-période 1991-1994 est très affectée par l'embargo, qui provoque un recul de la production au niveau du début des années 1970. En 2000 la production n'avait pas encore récupéré le niveau pré-embargo.⁴

L'économie haïtienne présente quatre caractéristiques structurelles: une production intérieure atonique; une informalisation croissante des activités productives; une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur et une profonde inégalité dans la répartition des revenus. Ces grandes tendances déterminent la singularité économique d'Haïti et constituent le cadre d'analyse de l'évolution des principales composantes du développement humain.

<i>Variables</i>	<i>Évolution 1987/2000 (en %)</i>
PIB	-9
Importations	101
Offre globale	23
Consommation totale	29
Exportations	25
Demande intérieure	23

Sources: IHSI comptes nationaux en volume; (Gourdes de 1975-76).

⁴ L'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) a récemment débuté la publication des comptes nationaux établis sur la base de l'année 1985/1986. Toutefois, les données publiées concernent uniquement les 5 dernières années, ce qui empêche l'analyse de séries sur des périodes plus longues. De plus, l'IHSI recommande aux analystes de ne pas raccorder les comptes publiés pour ces dernières années aux comptes établis sur la base 1975/1976 à cause de différences méthodologiques majeures, les nouveaux comptes ayant été révisés à partir des dernières méthodes préconisées par les Nations Unies.

Une base productive, faible, peu diversifiée et stagnante

Le niveau de production en Haïti est très faible. Il constitue une forte contrainte en matière de développement humain durable. En effet, l'économie d'Haïti a enregistré des taux de croissance très faibles depuis le début des années 80. Au fait, en moyenne, le PIB a progressé moins vite que la population; ce qui s'est traduit par une baisse importante du produit par habitant entre 1980 et 2000. Dans la deuxième moitié des années 1990, le PIB a crû à un taux moyen annuel de 2%; ce qui signifie que la production par tête est demeurée stable durant cette période. Cependant, l'offre globale de biens et services (production nationale + importations) par habitant représente presque le double du PIB et elle a évolué à la hausse (+ 4%) entre 1996 et 2000 sous l'effet des importations facilitées par les transferts privés courants et l'assistance internationale.

Sur le plan macroéconomique, entre 1987 et 2000, la consommation globale croît de 29%; ce qui permet un faible accroissement de la consommation par tête. Pendant ce temps, le PIB global régresse de 9%. Le maintien de la consommation par tête s'explique donc non par la progression du PIB, mais par un recours croissant aux importations. Celles-ci s'accroissent en effet de 101% entre 1987 et 2000, alors que les exportations n'augmentent que de 25%.

Pour comprendre ce phénomène, il faut sortir du circuit de la production de biens et services et considérer le circuit des revenus. Celui-ci n'est malheureusement pas pour le moment intégré aux Comptes Nationaux. Les données disponibles par ailleurs montrent cependant que le pays bénéficie d'envois importants des migrants et d'une aide internationale significative entre 1994 et 2000. Ces mouvements

accroissent les revenus disponibles des ménages et, par-là même, leur consommation finale.⁵

Une telle évolution du PIB s'explique par la structure et l'évolution des secteurs productifs.

Le secteur primaire a vu sa part dans le PIB diminuer sensiblement depuis 20 ans: 35% en 1980, contre 30% en 2000. Le secteur rural occupe toutefois 45% de la population active. Après la baisse de la production liée à l'embar-go, la croissance du secteur reprend à un rythme très lent (0,6% par an entre 1996 et 2000) et largement inférieur à la croissance de la population, estimée à 2%. La production de café après avoir décliné sensiblement est stabilisée depuis 1995 autour de 28 000 tonnes.⁶ Mais la valeur des exportations a fortement diminué à cause de la baisse des prix sur le marché international qui a entraîné une division par deux de la valeur des exportations, passées de 25,3 en 1995 à 13,4 US millions de dollars entre 1995 et 2000. Dans l'ensemble, les exportations de produits primaires ont continué de baisser sur la période alors que les importations de produits alimentaires ont progressé de 211 millions de dollars en 1995 à 248 millions de dollars en 2000. La production de produits vivriers stagne en effet globalement depuis 1995.

Les performances de l'agriculture haïtienne sont le reflet de sa très faible productivité. La production se fait essentiellement sur de petites parcelles (environ 1 hectare en moyenne), avec un équipement rudimentaire qui n'a pratiquement pas changé depuis le XIX^e siècle. L'utilisation d'intrants comme les pesticides et les engrais est nettement en dessous de la moyenne latino-américaine. Il existe pourtant de moyennes et grandes propriétés en plaine – de 10 à plus de 100 hectares – qui ne sont cependant pas cultivées selon des techniques modernes pour des raisons à la fois historiques, sociologiques et économiques. Ainsi donc, ou bien ces propriétés sont affectées à la culture relativement sûre, mais peu rentable,

⁵ Pour appréhender de tels phénomènes, le PIB n'est pas l'agrégat le plus pertinent. Le Revenu National, qui intègre le solde des revenus des facteurs de production, est plus adapté. Le revenu disponible des ménages est le déterminant le plus direct de la consommation finale des ménages. Voir la partie relative à la pauvreté.

⁶ CEPALC (2001)

CHAPITRE II

PIB 1987-2000

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	00
PIB	5265	0,2	1,1	0	0,2	-13,2	-2,4	-8,3	4,4	2,7	1,3	3,1	2,2	1,1	4808
PIB/tête	878	-1,8	-0,9	-2	-1,8	-15	-4,4	-10,1	2,4	0,5	-0,8	1	0,2	-0,9	604

Sources IHSI-Comptes nationaux base 1975/76. Données 1987 et 2000 en millions de Gourdes constantes 1975/76. 1988-2000 : taux de croissance en volume. 1998 semi-définitif; 1999 provisoires; 2000: estimation.

de la canne à sucre, ou bien elles sont louées sous forme de petites parcelles affectées à la culture vivrière.

Le secteur secondaire compte pour 21% du PIB en 2000 et sa part a progressé depuis 1996 (18,7% du PIB). Cette croissance relativement élevée est due pour l'essentiel à la bonne tenue du sous-secteur «bâtiments et travaux publics» qui représentent 62% du secteur. Les industries manufacturières de leur côté, qui en constituent près de 34%, n'ont progressé que modestement sur la période considérée. Les industries d'assemblage, qui furent très fortement affectées par l'embargo de 1991-1994⁷, avaient repris un certain dynamisme comme en témoignent leurs exportations qui sont passées de 30 à 103 millions de dollars⁸ (pour environ 25000 emplois) entre 1995 et 1999. Cependant, pour des raisons liées surtout à l'incertitude politique, ces exportations sont restées stagnantes en l'an 2000. Le marasme semble persister en 2001. Quant au sous-secteur industriel tourné vers le marché local, il s'est trouvé fortement affecté par un ensemble de facteurs dont la libéralisation du marché international amorcée depuis le début des années 1990 n'est pas la moindre. Des industriels qui avaient investi dans des entreprises de substitution aux importations sont devenus des commerçants importateurs.

Le secteur tertiaire contribue aujourd'hui pour

49% au PIB contre 36,5% seulement dans les années 1970. Le sous-secteur des «services non marchands», qui comprend l'administration publique, représente 38% de ce secteur, suivi du commerce qui y intervient pour 29%. En dépit de leur dynamisme certain, la valeur ajoutée des institutions financières demeure encore très faible (0,5% du total). Quant aux activités liées au tourisme, elles sont désormais marginales. La valeur ajoutée de ce secteur a été divisée par 2,3 entre 1991 et 2000 et ne représente plus qu'environ 0,2% du PIB.⁹

Au total, la base productive du pays est très restreinte et les perspectives d'expansion n'apparaissent pas clairement. Les principaux secteurs sont frappés d'atonie et la consommation des ménages est de plus en plus satisfaite par les importations. Le pays souffre d'un problème global de compétitivité: les importations progressent par rapport à la production intérieure et les exportations ont tendance à stagner. Le taux d'investissement (investissements bruts/PIB) est structurellement faible (inférieur à 20%). Il a fortement chuté entre 1992 et 1994, atteignant alors 10% environ. L'investissement public sur ressources intérieures est particulièrement faible: 2% du PIB en moyenne entre 1997 et 2000. Les investissements directs sont très limités, atteignant en moyenne 12 millions de \$ EU entre 1996 et 2000. Rappelons finalement que la croissance du PIB constitue une base indispensable à l'élaboration d'une stratégie autonome de développement humain durable.

Le pays souffre d'un problème global de compétitivité: les importations progressent par rapport à la production intérieure et les exportations ont tendance à stagner.

L'emploi informel est massivement présent dans tous les secteurs en Haïti.

⁷ Ces industries représentaient deux fois plus d'emplois en 1991 qu'en 1999.

⁸ Il s'agit des exportations nettes, qui correspondent à la valeur ajoutée dégagée par les industries d'assemblage.

⁹ Le secteur tourisme est assimilé à la branche du PIB Restaurants et Hôtels.

Encadré 2

Les coûts économiques de l'instabilité politique: les indices de risque-pays

Les conflits armés et l'instabilité politique constituent deux des principales contraintes au développement humain pour les pays moins avancés (PMA). Au niveau international, certaines institutions – telle que l'Université d'Oxford – ont essayé de mesurer la dimension économique de ces crises, et les retombées pour les pays affectés, qui souvent dépassent les conséquences directes des conflits. En Haïti, des organisations comme la Fondation Pétiou Bolivar – ou le CLED ont favorisé des réflexions sur les contraintes et les pistes d'actions pour le développement économique dans un contexte d'instabilité structurelle.

Au niveau international, différentes agences comme *Moody's* et *Standard and Poor's* classent régulièrement les pays en fonction de leur niveau de risque pour des opérations financières. En fait, la stabilité politique et macroéconomique constitue la pierre angulaire de la confiance des investisseurs étrangers. Ces classements – une sorte d'IDH du secteur financier international – servent à orienter les investissements, dans les pays en développement, des principaux acteurs économiques. D'autres indicateurs, tels que le *Growth Competitiveness Index (GCI)* servent à mesurer le niveau de compétitivité des économies. Cet indicateur est composé de trois dimensions: le niveau technologique, la qualité des institutions publiques et les conditions macroéconomiques de la croissance. Être bien placé dans ces différents indicateurs est crucial si on veut mobiliser des investissements indispensables pour le développement du pays.

En 2001, Haïti ne faisait pas partie de la liste des 75 pays analysés dans le dernier *Global Competitiveness Report* (la République Dominicaine figurait à la 63^e position). Quant aux facteurs de risque-pays, la tendance n'est pas plus encourageante.¹³ Cette faible performance est la conséquence directe de l'instabilité politique depuis 1986. Néanmoins, l'amélioration de l'environnement socio-politique peut se refléter assez rapidement dans ces indicateurs, et donc dans les perspectives d'investissement étranger.

Sources : Global Competitiveness Report (2001) <http://www.weforum.org/> et Banque Mondiale (2000)

Urbanisation et informalisation croissante de l'emploi

L'emploi informel est massivement présent dans tous les secteurs en Haïti. Les activités rurales, qui emploient 44,5% (soit 1,24 millions de personnes en 1999) de la population occupée, sont pour leur quasi-totalité réalisées dans un cadre informel¹⁰.

Au sein des secteurs secondaires et tertiaires, on compterait 114 000 emplois formels environ¹¹, soit 7,4% de l'ensemble des emplois de ces secteurs en 1999. La moitié environ de ces emplois informels non agricoles relèvent du commerce. Au total, tous secteurs confondus, ce sont 96% de la population occupée qui se situaient dans la sphère productive informelle en 1999¹².

Le secteur informel n'est pas homogène: on y trouve des micro-entreprises qui emploient des salariés (451 000 emplois, soit 31,5% du secteur informel non agricole) et des travailleurs indépendants et aides familiaux (982 000 emplois). Des entreprises «modernes» mais non enregistrées figurent aussi dans ce secteur.

Les données de l'EBCM montrent une tendance à l'informalisation du marché du travail dans les secteurs secondaire et tertiaire, sous le double effet des migrations internes et du déclin de la production nationale moderne. L'analyse de l'emploi informel est toutefois difficile, autant par son caractère hors statistiques, que par l'incertitude relative aux données sur la population et sur l'emploi en Haïti, le dernier recensement ayant été réalisé en 1982.

¹⁰ Bilan Commun de Pays, p. 51.

¹¹ 36 000 dans l'administration publique et 78 000 dans le secteur privé. (IHSP/PNUD).

¹² Les résultats définitifs de l'EBCM 99/00 montrent une répartition légèrement différente des actifs occupés selon le milieu de résidence en 1999/2000: 50.7 dans le secteur primaire, 10.6 dans le secteur secondaire et 38.7 dans le secteur tertiaire. Cependant ces nouvelles informations ne modifient pas les tendances signalées quant à l'informalisation du marché de l'emploi.

¹³ En mars 2000, l'Index International Country Risk Guide (composé de 22 facteurs de risque) et le *Institutional Investor Credit Ratings* situaient Haïti parmi les pays à risque élevé. Dans le premier cas, Haïti figurait à la 106^e position (sur 121 pays), tandis que le deuxième classement reléguait Haïti à la 123^e (sur 126 pays), seule après les deux Congo et la Sierra Leone.

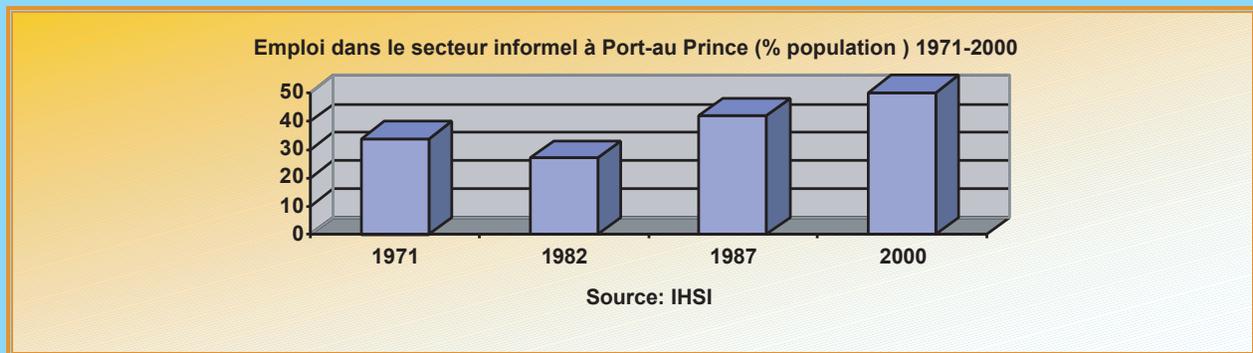
CHAPITRE II

Encadré 3

L'informalisation de l'emploi à Port-au-Prince de 1950 à 1999/2000

Vers 1950, dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince, alors que le taux d'urbanisation du pays s'élève à 8%, se produit un triple mouvement d'exode rural, de salarisation et de tertiarisation. Avec la quasi-disparition des activités agricoles, l'auto emploi urbain (hors agriculture) concerne un tiers des actifs. Entre 1971 et 1982 le salariat s'impose, et ira jusqu'à représenter deux tiers de l'emploi. Parallèlement, il se produit un léger recul de l'informel urbain entre 1971 et 1982, la part du travail indépendant passant de 33,6% à 27%¹⁴.

Cependant, l'informalisation est clairement en marche entre 1982 et 1986/87. En quatre ans, l'on assiste en effet à une véritable extension du travail indépendant qui représente 42% de l'emploi. Puis en l'an 2000, le poids du travail indépendant compte pour 50% des emplois de la capitale. Néanmoins, selon une enquête récente (1997), dès lors que l'emploi informel inclut les entreprises non enregistrées, son extension va au-delà du travail indépendant: en 1997 on estime que 70% des actifs occupés exerçaient un emploi dans une entreprise non enregistrée, toutes catégories socio-professionnelles confondues. Du point de vue des revenus, le secteur informel de Port-au-Prince n'est pas homogène. Les trois quarts des actifs occupés informels reçoivent le salaire minimum ou moins tandis qu'une petite minorité de salariés (2,3%) perçoivent un revenu supérieur de 5 à 10 fois au salaire minimum.



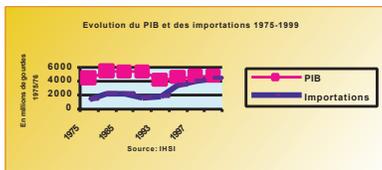
Graph 2

Sources: Recensements de 1971 et 1982, EBCM 86/87 et 99/00, enquête sur le secteur informel, Lamaute-Brisson, Nathalie

¹⁴ « Le secteur informel est un objet ancien de l'économie de développement... Ici, plutôt que de parler de secteur informel comme d'un ensemble d'activités économiques que l'on peut séparer du fonctionnement économique d'ensemble, il s'agira d'appréhender les «opportunités informelles» de revenu, au sens de Keith Hart, c'est-à-dire les activités non enregistrées auprès de l'Etat... En partant de l'idée selon laquelle l'informel est «ce qui manque des formes imposées par l'Etat », et sachant que la plupart des enquêtes-emploi révèlent une forte association entre informalité et travail indépendant, l'emploi informel... peut être approché par l'emploi indépendant ». Lamaute-Brisson, Nathalie, L'économie informelle urbaine en Haïti, pp.107-108.

Le sous-emploi demeure la forme dominante du chômage, comme dans tous les pays à revenus très faibles et où il n'existe pratiquement pas de système de sécurité ou de protection sociale. En fait, le taux de chômage officiel en Haïti calculé par l'IHSI à l'aide de la méthodologie utilisée par le Bureau International du Travail (BIT)¹⁵ s'élève à 7.3% (20.4 dans l'Aire Métropolitaine)¹⁶, et affecte particulièrement les jeunes (70% des chômeurs ont moins de 30 ans) et les femmes, qui représentent plus de la moitié du total. Le taux de chômage élargi¹⁷ calculé par l'IHSI s'élève à 18.3% (34.2% dans l'Aire Métropolitaine). Finalement, il a été estimé par le Bureau International de Travail (BIT) en Haïti, en collaboration avec le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, que le sous-emploi affecte approximativement 51% de la population active en 1999¹⁸.

Graph 3



Une dépendance croissante vis-à-vis de l'extérieur

a) L'offre globale est de plus en plus dépendante des importations. Celles-ci représentaient 29% de l'offre en 1987 et 48% en 2000. Globalement, la demande intérieure est de plus en plus satisfaite par les importations de biens et de services, alors que les exportations sont erratiques et évoluent à un rythme moyen beaucoup plus lent. Le solde des marchandises rapporté au PIB s'élevait à 13% en 1987 et à 52% en 2000. La dépendance croissante

vis-à-vis de l'extérieur en matière d'approvisionnement en biens et services est donc de moins en moins compensée par les exportations¹⁹.

b) Une situation très préoccupante en matière de sécurité alimentaire: la dépendance est ici aussi croissante. En l'an 2000, 40% environ des disponibilités alimentaires sont importées. Face à la croissance démographique, l'offre nationale de produits alimentaires se révèle insuffisante quantitativement et qualitativement et ce, de manière croissante. Les importations commerciales d'aliments s'élevaient à 252000 tonnes en 1982, pour passer à 527000 tonnes en 1990 et 594 000 en 1995. Ces importations marchandes ne suffisent pas. Le pays bénéficie d'une aide alimentaire désormais indispensable et qui oscille autour de 100 000 tonnes par an²⁰.

c) Le solde négatif croissant qui apparaît au niveau de la balance des marchandises et des services doit être financé. Au niveau de la balance des paiements, on observe deux sources principales de financement: les transferts courants, qui correspondent pour l'essentiel à des envois de fonds de la diaspora et l'aide internationale. Les envois des migrants ont atteint dans une période récente des niveaux importants. Les transferts privés enregistrés par la Banque Centrale (BRH) s'élevaient chaque année à environ 50 millions de \$ EU entre 1985 et 1994. Ils ont connu une croissance spectaculaire depuis 1995.

¹⁵ Trois critères ont été mis en avant par le BIT: être sans emploi (n'a travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la période de référence, les 7 jours précédant l'enquête), être en quête d'emploi et être disponible dans les quinze prochains jours.

¹⁶ EBCM 99/00, Volume I, Chapitre V.

¹⁷ Ce concept tient compte de «la disponibilité déclarée d'une partie des inactifs en ajoutant à la population active au sens du BIT les chômeurs découragés» dans le calcul du taux d'activité élargi. «D'autre part, il convient de calculer un taux de chômage élargi défini par le rapport entre, d'un côté, les chômeurs répondant aux trois critères traditionnels du BIT ainsi que les chômeurs découragés, et d'un autre côté, la population active incluant également les chômeurs découragés». EBCM 99/00, Volume I, pg.119.

¹⁸ Estimations du PNUD/BIT: *Etat de lieux en matière de chômage, d'emplois et de l'exclusion sociale en Haïti*. Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, décembre 2000.

¹⁹ Pour une analyse approfondie de la politique commerciale haïtienne, voir «Haïti: Rapport du Secrétariat de l'Organisation Mondiale du Commerce: Evaluation de la politique commerciale», Mimeo.

²⁰ Voir Bilan Commun de Pays, pp. 54-56. Nations Unies (2000).

CHAPITRE II

Tableau 3

Transferts privés 1994-2000

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Montants	51,6	108,5	152	256	327	422	519

En millions de \$ EU courants. Sources: BRH

Quant à l'aide externe, les estimations disponibles montrent qu'elle a atteint plus de 2 milliards de \$ EU entre 1995 et 2000²¹. Le pays dépend donc de façon croissante des transferts privés et de l'aide internationale pour assurer le maintien de la consommation par tête et résoudre les problèmes de sécurité alimentaire. On s'aperçoit par ailleurs que l'extérieur finance une part considérable des investissements publics, tant par l'intermédiaire de dons que de prêts, pour l'essentiel concessionnels. L'instabilité de ces financements extérieurs est illustrée par la forte baisse de l'aide extérieure enregistrée en 2000 et 2001.

Une répartition inégale des revenus

L'inégalité économique en Haïti est élevée avec un coefficient de Gini de l'ordre de 0,5. D'après le calcul réalisé par le PNUD-FAFO, à partir des données des enquêtes EBCM de 1986/87 et 1999/2000, le coefficient de Gini se serait très légèrement amélioré entre ces deux dates, passant de 0,51 à 0,50. Ce coeffi-

cient qui varie entre 0 et 1 montre le degré d'inégalité dans un pays et sert à faire des comparaisons internationales dans le domaine. Plus le coefficient est proche de 1, plus la distribution du revenu ou des dépenses dans la société est inégalitaire. Dans les pays où le revenu est distribué avec une certaine équité, le coefficient varie entre 0,20 et 0,25. Dans des pays à croissance considérée comme relativement égalitaire dans le monde en développement comme Taïwan par exemple, le coefficient tourne autour de 0,32. Par contre, il dépasse 0,50 dans les pays très inégaux, par exemple en Amérique Latine²².

Le tableau montre les coefficients de Gini calculés à partir des dépenses des ménages pour différents lieux de résidence en 1986/1987 et 1999/2000. L'étude du PNUD-FAFO, montre une redistribution de la pauvreté entre milieu rural et milieu urbain. Alors que l'inégalité se serait atténuée en milieu rural, elle aurait augmenté en milieu urbain.

L'inégalité économique en Haïti est élevée avec un coefficient de Gini de l'ordre de 0,5.

²¹ PNUD : Rapport de Coopération au Développement 1998 et BM : Red Book 1996/2001.

²² Brésil : 0,59 ; Mexique : 0,55 ; Salvador : 0,51 ; Uruguay : 0,43. in BID : Facing up to inequality in Latin America. 1998-99.

Tableau 4

Coefficients de Gini calculés par zones géographiques (population)

	<i>Aire métrop. PAP</i>	<i>Autres Villes</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>
1986 / 1987	0,41	0,37	0,49	0,51
1999 / 2000	0,59	0,47	0,44	0,50

Sources: PNUD-FAFO à partir des EBCM 1986/87 et 1999/2000.

Parallèlement, si on regarde la distribution classée par revenus croissants), on peut observer qu'en 1986/87, 20% des plus riches

avaient 15 fois plus de revenus que 20% des plus pauvres, contre 13 fois en 1999/2000.

Tableau 5

Dépenses par tête par quintiles / Valeur moyenne par quintile

	<u>1986-87</u>	<u>1999-00</u>
Quintile 1	440	2657
Quintile 2	901	4784
Quintile 3	1480	7171
Quintile 4	2357	11212
Quintile 5	6625	35808

Source: Etude des lignes de pauvreté: PNUD-FAFO à partir des EBCM 86/87 et 99/2000.

Le salaire minimum officiel s'est substantiellement érodé en dépit d'une revalorisation de 15 à 36 gourdes en 1995. Entre 1995 et 2000, le salaire minimum a perdu 58% de sa valeur. Cela ne veut pas dire évidemment que des salaires effectifs n'ont pas été à la hausse. Dans la fonction publique, les salaires ont connu une longue tendance à la baisse entre 1991 et 1998 avant d'être revenus à la hausse. Depuis, le glissement vers le bas a repris son cours.

Les équilibres macroéconomiques des difficultés limitées

La situation d'Haïti n'est pas fondamentalement préoccupante au niveau des équilibres macroéconomiques, même si des retournements rapides et déstabilisateurs sont possibles comme l'a montré la période 1991-1994. Toutefois ceci est lié à la persistance d'équilibres relatifs «par le bas»²³. Pour sortir du

faible niveau d'activités et de développement humain, le pays devra mobiliser des ressources considérables qui modifieront sensiblement les équilibres actuels.

Monnaie, crédit, inflation: des pressions inflationnistes contenues

Les politiques monétaires, budgétaires et de crédit plus restrictives menées depuis 1994 ont permis de réduire les pressions inflationnistes. L'impact de la hausse des produits pétroliers de 45% en moyenne en septembre 2000 et de la diminution de l'aide extérieure sur le financement du déficit budgétaire se traduiront toutefois par de nouvelles tensions sur les prix.

²³ Ou équilibre de sous-emploi.

CHAPITRE II

Tableau 6

Indice des prix à la consommation 1994-2000

années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IPC	51,1	17,3	17	17	8,2	9,9	15,3

IHSI-Glisement sept.

Les crédits à l'économie prennent désormais le pas sur les crédits à l'État comme source de création monétaire. Les taux d'intérêt débiteurs réels sont positifs depuis 1996 et les taux créditeurs sont au niveau du taux d'inflation depuis 1998. La marge d'intermédiation des institutions financières s'est sensiblement accrue. La dollarisation de l'économie s'accroît cependant sensiblement: 43% des dépôts étaient en \$ EU en 2000, marque d'une défiance vis-à-vis de la monnaie nationale et d'anticipations de dépréciations. L'évolution du taux de change reflète ces tensions. On assiste par ailleurs à un développement rapide d'un secteur financier non bancaire dont les bases économiques restent incertaines.

Les Finances Publiques : un niveau de recettes et de dépenses publiques insuffisant

Les finances publiques haïtiennes se caractérisent par un faible niveau de prélèvement (de l'ordre de 8% du PIB entre 1995 et 2000) et un faible niveau de dépenses publiques (de l'ordre de 11% du PIB). Ces ratios sont nettement inférieurs à ceux qui prévalent dans la sous-région et contribuent au faible niveau de développement humain. La fiscalité provient pour l'essentiel des taxes sur les transactions et sur les importations. L'accroissement des recettes est limité par l'importance de l'économie informelle et par la faiblesse de la gouvernance. Le financement du solde du gouvernement central est assuré pour l'essentiel par des ressources internes (principalement venant de la Banque Centrale) depuis 1998, à la suite de la diminution des aides extérieures budgétaires. Le solde budgétaire reste limité à environ 2 % du PIB entre 1996 et 2000.

La balance des paiements: le rôle croissant des transferts

Si la balance des marchandises dégage un solde structurellement déficitaire et qui a tendance à s'approfondir (voir supra), les transferts privés (les envois des migrants ont atteint 519 millions de \$ EU en 2000 selon les estimations de la BRH) et publics permettent en moyenne de solder la balance des opérations courantes.

Le compte de capital qui comprend essentiellement des prêts à taux concessionnels des organisations multilatérales a permis en fin de période d'augmenter le volume des réserves de change. Ce ne fut pas le cas entre 1992 et 1994 où les réserves se réduisirent en moyenne de 34 millions de dollars par an. La forte reprise de l'aide internationale en 1995 et 1996 permit de reconstituer le stock de réserves officielles du pays.

Globalement, l'insertion du pays dans la globalisation des échanges se manifeste de façon plurielle: le flux croissant d'importations de marchandises s'appuie bien davantage sur les migrations de ressources humaines et les envois de transferts qui en résultent que sur la progression des exportations. Ces transferts sont en effet désormais sensiblement supérieurs aux recettes qui proviennent des exportations. Cela reflète les déficits de compétitivité de l'économie haïtienne et la crise du secteur productif qui génère des revenus et des emplois insuffisants. Dans ces conditions, la régulation économique et sociale s'appuie de façon importante sur l'émigration.

Les finances publiques haïtiennes se caractérisent par un faible niveau de prélèvement (de l'ordre de 8 % du PIB entre 1995 et 2000) et un faible niveau de dépenses publiques (de l'ordre de 11 % du PIB).

Un endettement extérieur modéré

La dette publique totale exprimée en \$ EU atteignait à la fin de l'an 2000 1,17 milliards. Par rapport au PIB cette dette représente un ratio d'environ 30 %. Même en tenant compte du faible niveau des exportations de biens et de services qui caractérise Haïti, le service (amortissement et intérêts) de la dette reste modéré, de l'ordre de 9 % en moyenne entre 1997 et 2000. Le pays bénéficie de l'essentiel de ses prêts à des taux concessionnels.

Conclusion

En termes

économiques, ce qui caractérise Haïti depuis 15 ans, c'est son incapacité à atteindre un niveau de croissance des activités productives compatible avec les défis auxquels la société doit faire face.

L'évolution positive de la scolarisation primaire est le résultat d'une explosion de l'enseignement privé, qui a profondément modifié le système éducatif.

En termes économiques, ce qui caractérise Haïti depuis 15 ans, c'est son incapacité à atteindre un niveau de croissance des activités productives compatible avec les défis auxquels la société doit faire face. La croissance économique est en effet durablement inférieure au taux de croissance démographique et résulte d'activités qui sont massivement et de façon croissante informelles.

Si la consommation par tête des ménages s'accroît légèrement au cours de la période récente, cela résulte pour l'essentiel des revenus croissants en provenance de l'extérieur. La dépendance économique du pays s'approfondit.

Le poids de l'Etat est par ailleurs très faible et ses capacités d'intervention limitées par la faiblesse de la croissance et l'incapacité à accroître les prélèvements fiscaux, dans le cadre d'une économie fortement inégalitaire. Les grands équilibres macroéconomiques sont globalement mieux assurés que dans beaucoup de pays comparables et l'endettement extérieur est faible. Cette situation est cependant fragile, car elle est fortement liée aux transferts croissants des migrants et à l'aide internationale. Le retournement récent des flux d'aide illustre cette fragilité. Au total, l'analyse économique montre que la base économique dont dispose Haïti est gravement insuffisante pour soutenir un processus de développement humain durable.

2.2. L'éducation en Haïti: des progrès quantitatifs, mais de graves problèmes de qualité

L'éducation pour tous en Haïti représente un défi de taille et, probablement, la principale demande sociale de la population haïtienne. Il n'est donc pas étonnant de constater que le développement de l'éducation constitue un des principaux acquis de l'ouverture démocratique. La réforme de 1979, les dispositions linguistiques de la Constitution de 1987 et la reconnaissance du droit à l'éducation (article 22) ont créé les conditions d'un plus large accès à l'enseignement fondamental. Pour caractériser cette dimension cruciale du développement humain, quatre grandes questions doivent être abordées : les particularités de la structure du système éducatif, l'état des lieux quantitatif et qualitatif, ainsi que des problèmes de gouvernance du système.

2.2.1. Un système éducatif très spécifique, et majoritairement privé

Le système d'éducation comporte quatre niveaux d'enseignement: préscolaire; primaire (9 ans, dont 6 obligatoires); secondaire (4 ans) et universitaire. L'enseignement professionnel et technique et l'éducation non formelle complètent le dispositif. L'analyse portera davantage sur l'éducation fondamentale, aspect primordial du point de vue du développement humain durable.

L'évolution positive de la scolarisation primaire est le résultat d'une explosion de l'enseignement privé, qui a profondément modifié le système éducatif. En 1965, les trois quarts des élèves étudiaient dans l'enseignement public fondamental (1^{er} et 2^e cycles), et à peine un quart dans l'enseignement privé (voir graphe). A l'heure actuelle la situation est inversée. Le secteur privé domine largement l'enseignement fondamental, avec trois quarts des élèves, contre un quart qui suivent des cours dans des établissements du système public (voir graphe). *Il s'agit là d'une forte spéci-*

CHAPITRE II

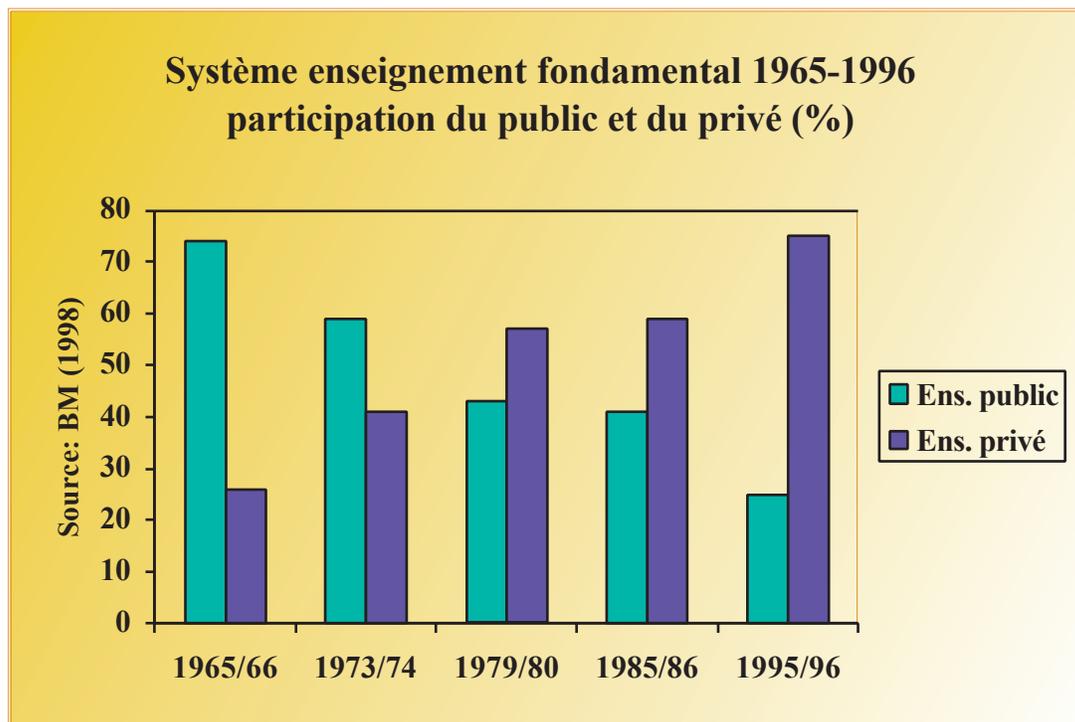
ficité par rapport à la plupart des gens à niveau de développement comparable²⁴.

Ce système éducatif singulier reflète l'incapacité de l'enseignement public – en pleine crise politico-économique – à répondre à la demande d'éducation, et l'expansion spectaculaire de l'offre des écoles religieuses et laïques. En effet, la croissance spectaculaire des effectifs (à un rythme annuel de 3,5% dans les années 1980 et de 11% pour la période 1990/97) a eu lieu massivement (92%) au sein du secteur privé.

Le secteur privé de l'enseignement primaire comporte trois composantes: les établissements protestants (36% du total d'élèves), les établissements catholiques (31%)²⁵ et les écoles laïques (33 %)²⁶.

En ce qui concerne l'éducation secondaire, – en cours de réforme actuellement – il faut signaler que la division public-privé montre une distribution similaire à celle de l'enseignement primaire (à peine 25% des élèves dans le secteur public)²⁷. Au niveau universitaire, plus de la moitié des inscrits le seraient dans l'Université d'Etat d'Haïti et le reste dans une pléiade d'universités privées à qualité très variable. Finalement, comme nous le rappelle l'UNESCO dans son Rapport 2000, l'éducation ne s'arrête pas à la fin des études formelles. Il faut avancer vers un concept d'éducation permanente, *vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie*. Tout reste à faire en Haïti en ce domaine.

Grappe 4



²⁴ BM (1998) Volume II, Rapport Technique 6, p. 3.

²⁵ Composée de trois sous-secteurs: catholiques autonomes (30%), congréganiste (17%) et presbytérale (53%).

²⁶ Enquête *Diagnostic des écoles primaires privées de mars à avril 2000*, FONHEP.

²⁷ Le gouvernement a lancé en janvier 2002 le programme «nouveau secondaire».

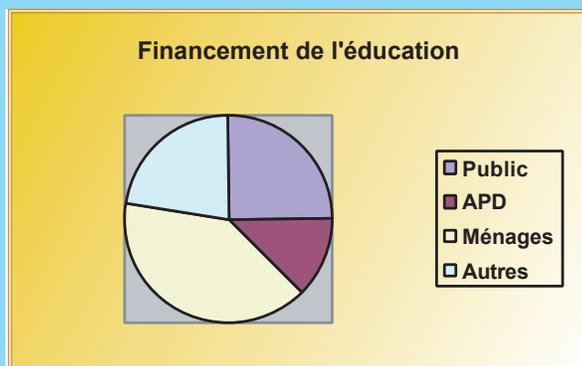
Encadré 4

Les coûts et le financement de l'éducation en Haïti

Une étude récente du MENJS (décembre 2000) – réalisée avec l'appui de l'UNICEF et de l'UE – analyse les coûts de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire. En Haïti le coût moyen par classe au niveau de l'éducation fondamentale s'élevait à 1600 gourdes (environ 64 \$EU), bien moins élevé que le préscolaire (3000 gourdes), et le secondaire (3070 G.). Dans l'enseignement fondamental, les salaires des professeurs en moyenne s'élèvent à 12 627 gourdes par année (mais trois fois plus élevés dans le secteur public que dans le privé). En ce qui concerne les frais de transports et d'uniformes, ils s'élèvent à 1654 gourdes et le matériel didactique à 574 gourdes, couvrant les manuels scolaires (443 G.) et les fournitures scolaires (131 G.).

Cette étude fait également deux constats:

- La faible influence qu'exercent les facteurs liés au coût et au financement de l'éducation sur les différences de rendement scolaire des élèves. En l'absence de normes, les prix se fixent par la loi du marché.
- L'Etat fait beaucoup et peu à la fois. Il intervient au niveau du paiement des salaires, mais peu quand il s'agit des dépenses d'équipement et de matériel didactique pour ces écoles.



Graphique 5

En conclusion, les nouveaux résultats statistiques, suggèrent que les familles constituent des sources majeures de financement (3,2 % du PIB), suivies de l'Etat (2 % du PIB) et que le rôle de la communauté internationale (autour de 1% du PIB d'APD) a été moins important que celui des acteurs nationaux dans le domaine. Le solde – entre 1 % et 2 % du PIB – s'expliquerait partiellement par les apports privés des ONG et les établissements religieux. Le rôle de l'Etat demeure modeste (voir graphe illustratif), et met en évidence l'urgence de relancer le partenariat public-privé dans le domaine (par exemple, avec l'Office National de Partenariat), pour faire face aux défis quantitatifs et qualitatifs dans ce domaine. Les nouvelles informations statistiques permettent de réviser à la baisse les estimations sur les dépenses en éducation à moins du 10% du PIB, estimées par le PNEF à 14% du PIB. Les informations de ce rapport, outre que réviser les estimations globales sur les dépenses en éducation posent des questions en matière de développement humain durable.

D'un côté, la couverture réduite de l'enseignement public – a priori gratuit – affecte davantage les plus pauvres, qui, faute de ressources, n'ont pas accès à l'éducation. De l'autre côté, les moins formés n'ont pas assez d'information sur la qualité des écoles, et faute de gouvernance du système, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des efforts financiers consentis par les familles.

Sources : Rapport sur les coûts, financement et qualité de l'éducation MENJS (2001), Plan National d'Education et Formation (1998), IHSI EBCM 99/00, et estimations du PNUD.

CHAPITRE II

2.2.2. Une forte amélioration des taux de scolarisation depuis 1980

Les taux nets de scolarisation dans les 1^{er} et 2^e cycles du primaire ont beaucoup augmenté dans la période, passant de 47% en 1993 à 64% de la population en 1997 et, selon certaines estimations, autour de 67% en 2000²⁸. On peut également constater une augmentation dans l'enseignement secondaire: le taux net y est passé de 12% en 1990 à 15% en 2000. Ces chiffres suggèrent que *la population haïtienne a aujourd'hui un niveau d'études bien plus élevé qu'auparavant*. En effet, dans l'espace d'une génération, la proportion d'individus ayant réussi une année du cycle secondaire a quadruplé.

D'autre part, il convient de signaler que *les taux de scolarisation ont progressé davantage en milieu rural qu'en milieu urbain*. En effet, l'accès à l'éducation s'est considérablement élargi en l'espace d'une génération.²⁹

Cette amélioration dans l'accès à l'enseignement fondamental ne peut pas cacher *qu'autour d'un tiers des enfants en âge scolaire n'ont toujours pas accès à l'école*³⁰. En 2000, sur une population scolarisable de 1 485 722 enfants, deux tiers sont inscrits à l'école. Le droit à l'éducation (et le principe de l'obligation scolaire) n'est pas effectif pour, au moins³¹ 37% de la population.

²⁸ Avec un taux brut de scolarisation primaire estimé à 124% (à cause du grand nombre de surâgés).

²⁹ Selon l'EBCM 99/2000, on observe en effet un quasi-doublement de ce taux entre les personnes âgées de 50-54 ans (42,7%) et celles appartenant à la classe d'âge des 25-29 ans (79,4%). Ce pourcentage aurait explosé en milieu rural (100%), et augmenté de 31% dans la zone métropolitaine et de 48% dans les autres zones urbaines.

³⁰ IHSI: EBCM 99-2000. Un chiffre qui selon EMMUS III serait bien plus élevé (43% des femmes et 48% des hommes des 6-11 ans).

³¹ Selon l'UNESCO, *puisque la législation scolaire impose aux parents l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'école, les différents Etats devraient se considérer comme tenus de créer suffisamment d'écoles pour l'éducation de tous les enfants*.

Enfin, *il faut souligner l'accomplissement de progrès en matière d'égalité des sexes*. La population de six ans et plus qui n'a jamais fréquenté l'école comporte un peu plus de femmes (52,5%) que d'hommes. Mais la tendance actuelle est à une égalisation de l'accès des filles et des garçons à l'école, vu que le taux de scolarisation a progressé plus rapidement pour celles-là que pour ceux-ci. A l'heure actuelle, *«les taux de scolarisation pour les tranches des filles et des garçons sont quasiment identiques pour les classes d'âge de 6...19 ans»*³², ce qui montre une tendance à l'égalité dans l'accès à l'éducation³³.

2.2.3. Le taux d'analphabétisme en 2000 est inférieur à 50%

En effet, selon l'IHSI, 60% de la population ont déclaré savoir lire et écrire³⁴, un chiffre élevé par rapport aux estimations antérieures disponibles³⁵. On peut observer des progrès remarquables par rapport au taux d'analphabétisme enregistré lors du recensement de 1982 (36%) et au cours des années 1970 (estimé à 22%). Cette amélioration est essentiellement le résultat de l'augmentation soutenue du taux de scolarisation dans le secteur primaire depuis 1980. Les programmes d'alphabétisation ont en effet montré, durant les dernières décennies, un faible impact, et le système formel demeure le meilleur outil pour relever les défis de l'alphabétisation dans le long terme. Néanmoins, il faut souligner que ce pourcentage d'alphabétisés est équivalent au taux de l'Afrique (61%), et bien inférieur à celui de l'Asie (75%) et de l'Amérique Latine (88%). Haïti a encore du chemin à faire pour s'approcher de la moyenne régionale.³⁶

³² EBCM 99/00, Volume I, p. 77.

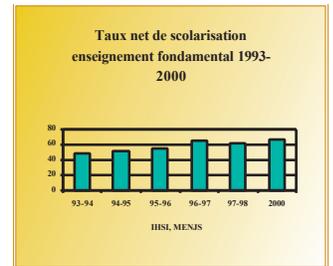
³³ Selon les statistiques administratives des Universités publiques et privées pour la période 1998-2001, les femmes représentent entre 40% (dans le privé) et 50% (dans le public) du total d'effectifs en 2001.

³⁴ EBCM 1990/00 p. 69.

³⁵ Pour une analyse plus complète de ces mesures d'analphabétisme, voir Chapitre 2 point 9: indicateurs synthétiques de développement humain. Faute des données spécifiques, il n'a pas été tenu compte de cette analyse du concept d'illettrisme, voir PNUD (2001) Rapport Mondial de Développement Humain, p.137.

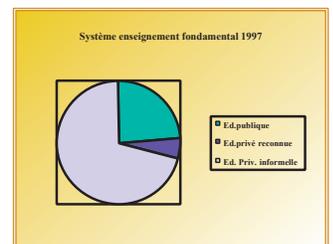
³⁶ UNESCO (2000), p.17.

Graphe 6



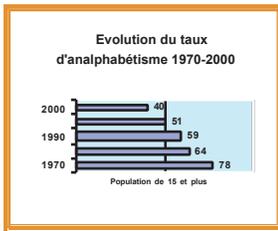
Ces chiffres suggèrent que la population haïtienne a aujourd'hui un niveau d'études bien plus élevé qu'auparavant.

Graphe 7



Mais la tendance actuelle est à une égalisation de l'accès des filles et des garçons à l'école, vu que le taux de scolarisation a progressé plus rapidement pour celles-là que pour ceux-ci.

Graphe 8



Note: IHSI Recueil de statistiques sociales 2000 et EBCM 99-2000³⁷

Certes, la fréquentation scolaire s'est améliorée ces dernières années, mais l'efficacité interne est très réduite.

2.2.4. De grandes faiblesses dans la qualité de l'éducation

Faute d'évaluations systématiques sur la qualité et l'impact de l'enseignement, il faut faire appel à des indicateurs indirects, et les comparer à la situation internationale. Les chiffres indiquent des défaillances importantes d'un système éducatif dont la situation avait déjà été qualifiée d'alarmante en 1998³⁸. Certes, la fréquentation scolaire s'est améliorée ces dernières années, mais l'efficacité interne est très réduite. Les abandons restent très importants,³⁹ au point qu'à peine 16% des inscrits dans le primaire atteindront la 5^e année. Ce pourcentage du groupe serait parmi les plus faibles des 95 pays suivis par l'UNESCO⁴⁰. L'accès tardif à l'école⁴¹ – une tradition historique en Haïti – et les taux de redoublement élevés (similaires aux pays africains) font que la moitié de la population scolaire est en retard par rapport à son âge. Parallèlement, le niveau des enseignants est très faible: selon une étude du Ministère de l'Éducation, un tiers ne savait pas aligner deux mots dans une phrase, et seuls 3% étaient capables de faire une opération arithmétique du niveau de la neuvième. En plus, ces enseignants n'ont pas de moyens, puisque 58% des écoles ne fonctionnent pas dans des bâtiments conçus spécialement à cette fin – particulièrement dans le secteur privé. Il n'est donc pas surprenant que le système éducatif n'atteigne pas son objectif minimal: apprendre à lire et à écrire à la population. Le déficit de qualité est encore plus évident en matière d'alphabétisation des adultes: selon le dernier EBCM, la grande majorité des personnes ayant suivi des cours (67%) déclarent ne savoir ni lire ni écrire. Les indicateurs de qualité sont donc convergents et révèlent un grave problème à ce niveau.

³⁸ BM (1998), R. Technique N 6, p. 10.

³⁹ Les estimations de l'espérance de vie scolaire est de 3 ans et 9 mois (Mémoire PMA 2001). Parmi les problèmes à l'origine de ce fort taux d'abandon on peut citer la pauvreté monétaire et la difficulté à surmonter le cap de l'alphabétisation effective.

⁴⁰ UNESCO (2000) p. 146. Les données pour Haïti ne sont pas disponibles pour 1996, mais pour 1980 en BM (2000), p. 284, ces pourcentages étaient de 33% pour les hommes et 34% pour les femmes.

⁴¹ Le taux d'admission s'améliore avec l'âge: 50% à 7 ans, 62% à 8 ans, et 70% à 9 ans.

2.2.5. A la recherche d'une bonne gouvernance du système, et d'un partenariat réel public-privé

L'analyse de la gouvernance éducative doit souligner un acquis incontestable: *le pays dispose d'un Plan National d'Éducation et de Formation*. Ce Plan rejoint entièrement les objectifs internationaux dans le domaine, *et traduit une volonté politique de s'attaquer de manière globale au redressement durable du système éducatif haïtien*⁴². Exemple de participation et de responsabilisation des autorités et autres acteurs impliqués, ce Plan constitue désormais une référence lors du lancement d'autres exercices de planification du développement national. Il est censé articuler une coopération entre l'acteur étatique (le MENJS) et les acteurs privés, regroupés en grande partie dans la Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP). Cependant, faute de moyens financiers et humains, et de mécanismes effectifs de partenariat, la mise en œuvre de ce Plan en est encore à une phase embryonnaire.

Dans ce contexte, on assiste au développement du système primaire privé sur une base informelle (70% des écoles privées environ évoluent dans l'informalité) avec comme résultat une qualité très variable, mais le plus souvent médiocre. Cette dérive est liée à l'absence de régulation, c'est-à-dire, à l'absence de contrôle par l'État sur ce secteur privé informel: la qualification des enseignants, le contenu des enseignements (curricula) et les diplômes décernés ne sont l'objet d'aucune vérification. En conséquence, à peine 10% des enseignants dans le fondamental ont le profil de formation officiellement requis (33% dans le public et 5% dans le privé), et 25% ont un niveau inférieur ou égal à la 4^e année du secondaire⁴³. Parallèlement, une minorité des écoles privées applique le curriculum éducatif officiel. De plus, les efforts visant la mise en place d'un Office National de Partenariat

⁴² BCP. p. 65.

⁴³ BCP. p. 63.

CHAPITRE II

n'ont pas abouti jusqu'à maintenant à des résultats concrets.

Finalement, pour compléter cette analyse de la gouvernance du système, il faut souligner le caractère fragmentaire et instable des initiatives de participation et de responsabilisation des parents (comme celle du Programme Alimentaire Mondial – PAM – dans le Nord-Est d'Haïti) et de la communauté par rapport à la vie de l'école; ce qui constitue une contrainte à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système.

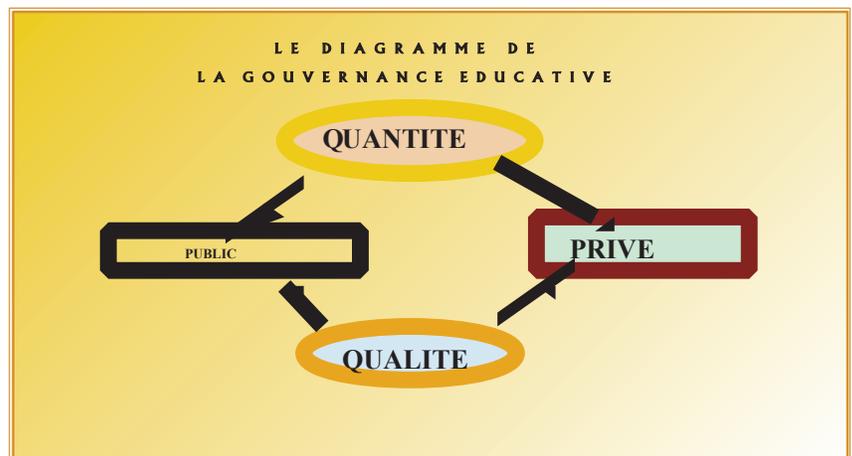
2.2.6. Les défaillances de la gouvernance du système suggèrent que les objectifs de scolarisation généralisée doivent donc aller de pair avec les efforts d'amélioration de la qualité

L'absence de reconnaissance officielle pour une bonne partie du secteur privé, et d'un cadre spécifique de partenariat avec ce secteur, constitue un facteur d'iniquité et un obstacle à la qualité du système éducatif. Comme le montre le diagramme, la bonne gouvernance de l'éducation doit prendre en considération quatre piliers: d'une part, le binôme qualité et quantité, et de l'autre, l'amélioration de la composante publique et de la composante privée. La supervision des établissements privés et, surtout, la formation des enseignants,

constituent des défis autant importants pour l'amélioration de la qualité que pour la construction de nouvelles écoles primaires, ou l'aménagement des infrastructures existantes. L'expérience de certains pays d'Afrique nous montre les risques de négliger la qualité en faveur d'une approche exclusivement quantitative, peu efficace sur le long terme. Dans ce sens, les mesures adoptées récemment visant un recentrage du fonctionnement de l'Ecole Normale Supérieure, qui constituait jusqu'ici un pont vers d'autres études universitaires, revêtent une grande importance pour l'amélioration du système⁴⁴. Les efforts à entreprendre demandent une augmentation progressive de la participation du secteur public dans l'offre éducative et le financement du système, mais aussi une collaboration active du secteur privé et de la coopération internationale.

L'expérience de certains pays d'Afrique nous montre les risques de négliger la qualité en faveur d'une approche exclusivement quantitative, peu efficace sur le long terme.

Graph 9



⁴⁴ On peut également signaler le développement des initiatives de collaboration interuniversitaire en Haïti ces dernières années.

Encadré 5

L'Éducation: objectif et moteur de développement

L'expansion qualitative et quantitative de l'éducation en Haïti constitue un véritable défi pour le gouvernement haïtien et le secteur privé. L'éducation constitue un droit humain fondamental puisqu'elle ouvre les voies pour l'épanouissement de la personne. On sait qu'en outre, investir dans l'humain, c'est créer un capital d'importance vitale pour le développement économique du pays.

En termes de développement humain, l'éducation constitue une politique transversale qui a des effets multiplicateurs cruciaux. En voici cinq illustrations:

- Les liens entre éducation pour la paix, droits de l'homme et **démocratie**. L'aboutissement de la conception de citoyenneté (droits et devoirs) demande un minimum de formation de la population, qui peut ainsi participer effectivement dans la prise de décision politique, et la consolidation d'une culture de la paix.
- L'éducation permet de mieux planifier la **fécondité**. En Haïti, la fécondité des femmes de niveau d'instruction secondaire (2,5 enfants) est bien plus faible que celle des femmes ayant une instruction primaire (5,1) ou sans instruction (6,4).
- L'amélioration du niveau d'éducation permet une **distribution de la richesse** plus équitable.
- La priorité à l'éducation de base dans les budgets publics pourrait renforcer la **mobilité sociale** intergénérationnelle, comme nous le montre l'expérience de l'Amérique Latine⁴⁵.
- L'éducation permet d'améliorer la santé reproductive, la prévention du SIDA et les MTS, le respect de l'environnement et la situation des femmes et des enfants dans le ménage.

Enfin, plusieurs de ces facteurs contribuent indirectement à la relance de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté monétaire et humaine.

⁴⁵ PNUD, *Rapport Mondial de Développement Humain 2001*, p. 20.

CHAPITRE II

2.3. La santé: malgré des progrès remarquables, la situation demeure préoccupante

La santé est une condition essentielle au bien-être de la population, et donc une dimension clef du développement humain durable. Un objectif prioritaire de développement pour tout gouvernement est que les gouvernés puissent vivre longtemps et en bonne santé. L'ampleur des conséquences du SIDA en Afrique – avec également des ravages socio-économiques – nous montre que la santé de la population est une condition nécessaire à tout processus de développement humain durable. En Haïti, les améliorations enregistrées dans le domaine de la santé ont permis de rattraper le niveau d'avant l'embargo (1993-1995). Cependant, la situation reflétée par les indicateurs est loin d'être satisfaisante.

2.3.1. Le système de santé haïtien est fragmenté, et majoritairement privé

Le système de santé en Haïti compte 650 établissements divisés entre quatre sous-secteurs: public (30%), privé à but non lucratif (30%), mixte public-privé (30%) et privé à but lucratif (10%). En outre, le système sanitaire présente trois niveaux de soins, en interrelation fonctionnelle: le niveau primaire représenté par les dispensaires et les centres de santé; le niveau secondaire, constitué par les hôpitaux de type I et II; et le niveau tertiaire représenté par l'Hôpital Universitaire. Le premier niveau de soins (qui regroupe 600 établissements) est le plus important du point de vue du développement humain, puisqu'il s'occupe des services préventifs et curatifs pour l'ensemble de la population (pauvre et non pauvre). Ce niveau primaire couvre aujourd'hui environ 85% de la population⁴⁶. Un tiers relève du secteur public, un tiers du secteur privé à but non lucratif et un tiers du secteur mixte.

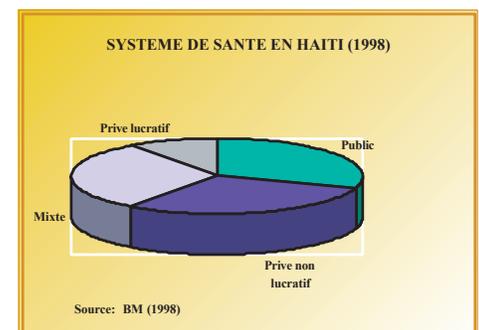
46 EMMUS III.

L'analyse du système met en évidence de sérieux problèmes de gouvernance dans la gestion des interventions en matière de santé et de nutrition. On déplore tout d'abord un manque d'intégration des interventions, la dérive et la faiblesse des institutions publiques chargées de la coordination (le MSPP a été très affecté par les programmes de réduction de taille de la fonction publique) ainsi que la multiplicité des intervenants. Les intervenants privés sont dans une large mesure des ONG travaillant en milieu rural; ce qui a permis, pendant une période de forte instabilité politique (1986-1994) de maintenir un certain niveau de soins à la population. Un second problème est lié au bas niveau général de qualité des services, avec un financement public et privé très insuffisant. Un troisième problème trouve sa source dans la mauvaise répartition géographique de l'offre de services. Le projet de création d'Unités Communales de Santé (UCS), qui visait la mise en place des systèmes de santé locaux, reste encore au stade de projet, et seule une UCS sur le territoire, à Saint-Marc, est pleinement opérationnelle à l'heure actuelle.

A l'instar de l'éducation, le secteur privé et mixte est largement dominant dans les institutions de santé de base, principalement des ONG et des organisations religieuses qui agissent sans aucune coordination et complètement détachées du Ministère de la Santé Publique et de la Population. De même, malgré les avancées institutionnelles, des programmes comme PROMESS (médicaments essentiels) ou les campagnes de vaccination sont financés majoritairement par la coopération internationale. Il faut signaler que, à la différence du secteur de l'éducation, il n'existe pas dans le domaine de la santé une Politique Nationale de Santé élaborée de manière participative, qui établit les objectifs et les actions prioritaires. Toutefois, on peut noter certains efforts dans cette direction.

A l'instar de l'éducation, le secteur privé et mixte est largement dominant dans les institutions de santé de base, principalement des ONG et des organisations religieuses qui agissent sans aucune coordination et complètement détachées du Ministère de la Santé Publique et de la Population.

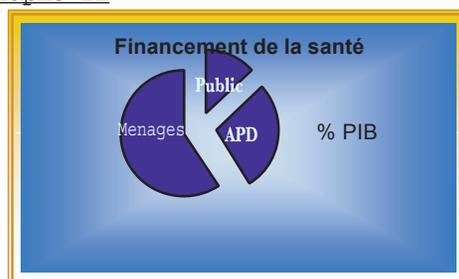
Graphe 10



Malgré une tendance à la baisse assez importante pour toutes les composantes de la mortalité des enfants au cours des 25 dernières années, Haïti accuse un grand retard par rapport à la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes.

Le financement de la santé est moins connu et étudié que celui de l'éducation, mais il s'approcherait de 7% du PIB. En effet, selon le dernier EBCM on peut constater que les ménages haïtiens dépensent en santé autour de 3,2% du PIB, c'est-à-dire plus de 4 fois les dépenses du gouvernement. On constate donc que le rôle de l'Etat est secondaire dans le financement de la santé (à peine 0,7% du PIB en 1999/2000). 79% de ces dépenses sont utilisés pour payer le personnel, peu de fonds

Graphe 11



restant disponibles pour les médicaments⁴⁷, les fournitures et l'entretien, qui sont plutôt financés par le recouvrement de coûts au niveau des hôpitaux⁴⁸. Ce recouvrement s'effectue hors de tout contrôle administratif. Toutefois, ces dépenses publiques n'incluent pas les fonds de la coopération internationale, très importants dans la période récente et qui correspondent à environ 1,5 du PIB entre 1996 et 2000. Traditionnellement, la coopération internationale a financé les ONG qui travaillent dans les zones rurales. Cette modalité de financement pose des questions du point de vue du développement humain durable. En effet, en l'absence d'un partenariat réel, elle menace sérieusement la durabilité des investissements consentis par les bailleurs. Par ailleurs, dès lors que le service est payant, l'accès dépend de la capacité des ménages à financer ces dépenses, avec des conséquences dramatiques pour les plus pauvres. Selon l'EMMUS III, 41% des patientes ne se sont pas fait soigner dans un établissement de santé en raison

⁴⁷ Une étude globale sur le secteur pharmaceutique est en cours de réalisation par le MSPP avec le financement de l'Union Européenne.

⁴⁸ Une étude en cours de l'OMS doit fournir des informations quant aux coûts de la santé dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince.

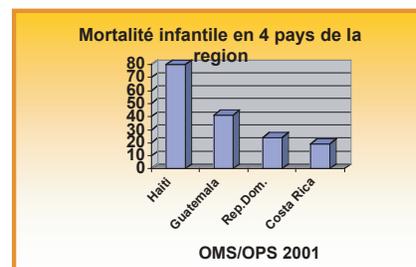
du coût trop élevé des soins.

Il faut enfin signaler que les ressources humaines sont quantitativement insuffisantes et inégalement réparties sur le territoire. En effet, il y a à peu près 2,5 médecins, 1 infirmière et 2,5 auxiliaires pour 10.000 habitants, et près de 90% des médecins se trouvent dans la capitale. En vue d'augmenter la couverture sanitaire, le Gouvernement a fait appel à la coopération cubaine qui a fourni plus de 500 travailleurs de la santé qui sont répartis essentiellement dans les dispensaires. De plus, cette coopération a permis à plus de 200 étudiants haïtiens de suivre des études à Cuba, en vue de revenir à moyen terme dans leurs provinces d'origine et de contribuer ainsi à combler la couverture lacunaire et défaillante du système sanitaire public, particulièrement dans les zones rurales. On peut également noter la graduation de la première promotion de sages-femmes en Haïti en 2002.

2.3.2. L'état sanitaire et nutritionnel s'est amélioré globalement, mais reste le pire de l'Amérique Latine

Le tableau de la mortalité reste inquiétant, particulièrement chez les enfants. Malgré une tendance à la baisse assez importante pour toutes les composantes de la mortalité des enfants au cours des 25 dernières années⁴⁹ (42% de

Graphe 12



réduction de la mortalité pour les enfants de moins de 5 ans), Haïti accuse un grand retard par rapport à la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes). Au cours de la période 1995–2000,

⁴⁹ EMMUS III, p.182.

CHAPITRE II

sur 1000 enfants nés vivants, 80 sont décédés avant le premier anniversaire (mortalité infantile), et 42 entre 1 et 5 ans (mortalité juvénile). La mortalité infantile est deux fois plus élevée en Haïti qu'au Guatemala (41) ou au Nicaragua (45), et trois fois plus importante qu'en République Dominicaine et qu'à la Jamaïque (24%)⁵⁰.

La mortalité infanto-juvénile est plus élevée (149 pour mille) dans les zones rurales qu'en milieu urbain (111 par mille). Les causes principales de cette mortalité sont les maladies intestinales infectieuses, suivies des infections périnatales, et en troisième position, on retrouve la malnutrition⁵¹.

Le SIDA, quant à lui, constitue une des 10 premières causes de mortalité infanto-juvénile. En Haïti, les enquêtes récentes suggèrent que le risque de mortalité est largement influencé (jusqu'à 2 fois supérieur) par le comportement procréateur de la mère (l'âge au premier accouchement et le temps moyen écoulé entre les naissances). Néanmoins, on peut s'interroger sur les raisons d'une tendance à la stabilisation générale de la mortalité infanto-juvénile, ou sur les taux assez élevés de mortalité infantile à Port-au-Prince (comparable à ce qui prévaut aux zones rurales). Une meilleure connaissance des causes de mortalité et des conditions sanitaires à Port-au-Prince semble nécessaire pour mieux cibler les politiques préventives.

Deuxième indicateur clef: la mortalité maternelle demeure extrêmement élevée en Haïti: 523 décès maternels pour 100.000 naissances pour la période 1994-2000. A la différence de la mortalité infantile, cet indicateur ne semble pas s'être amélioré au cours des 20 dernières années. Ce taux est plus élevé qu'en Bolivie

(390), au Salvador (120), ou au Guatemala (95),⁵² et il est 20 fois supérieur à ce que l'on observe dans les pays développés. Cette mortalité maternelle est due notamment à l'absence de soins périnataux adéquats: 80% des femmes ont accouché de leur dernier-né à la maison, et seulement 24% des accouchements ont été assistés par un personnel formé.

Par ailleurs, l'analyse de la morbidité montre l'importance des maladies dues à la misère, à l'ignorance et à la faiblesse des services de santé disponibles. Il y a encore une très forte prévalence des maladies transmissibles, infectieuses ou parasitaires.

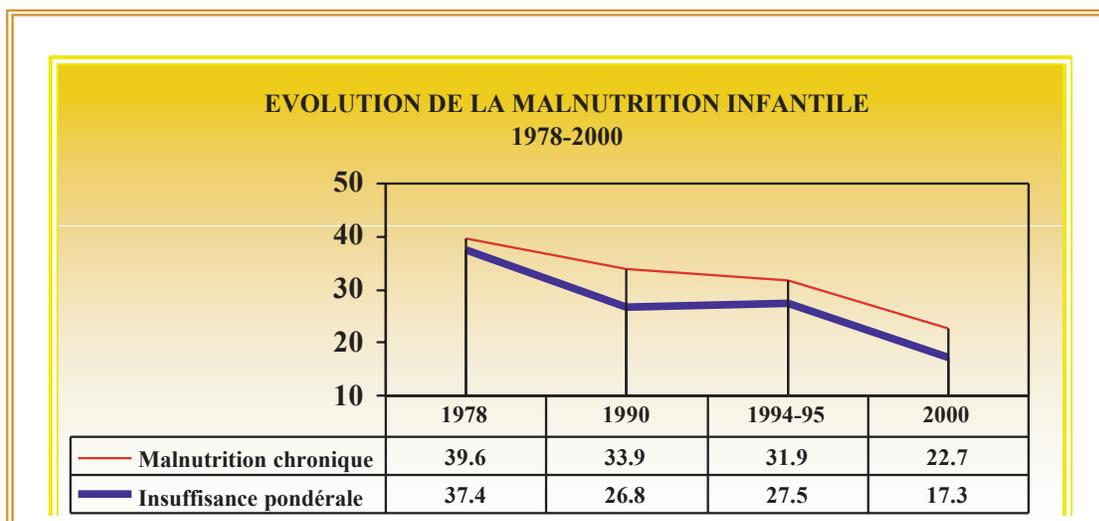
L'état nutritionnel des Haïtiens s'est considérablement amélioré, particulièrement après 1995. Les différents indicateurs de l'EMMUS III montrent de manière concluante que les niveaux de malnutrition en Haïti ont diminué entre 1978 et 1990, pour se détériorer comme conséquence de l'embargo (1991-1994), et recommencer à diminuer depuis le retour à l'ordre démocratique en 1994 (voir graphe 12). En ce qui concerne les enfants de moins de 5 ans, la malnutrition chronique (retard de la croissance) est passée de 40% en 1978, à 23% en 2000. De même, l'insuffisance pondérale (retard dans le poids par âge) s'est réduite de moitié (37,4% en 1978 et 17% en 2000), avec une forte amélioration de 37% depuis 1995.

Deuxième indicateur clef: la mortalité maternelle demeure extrêmement élevée en Haïti.

⁵⁰ OPS/OMS, *Basic Indicators 2001*.

⁵¹ MSPP/OMS *Analyse des causes de décès 1999*.

⁵² OPS/OMS, *Basic Indicators 2001*.



Sources: National Nutrition Status Survey, 1978; Haiti's Nutrition *Situation in 1990*, EMMUS II, EMMUS III.

Les indicateurs de nutrition montrent un panorama plus favorable que la moyenne des pays en développement, et bien meilleur que la situation des Pays Moins Avancés. Mais ils restent encore loin de la situation de l'Amérique Latine et des Caraïbes.

La couverture vaccinale reste toutefois encore insuffisante et un grand nombre d'enfants ne sont que partiellement vaccinés.

Ces deux importants indicateurs montrent qu'Haïti a accompli des progrès remarquables en matière de nutrition infantile. En va-t-il de même pour la malnutrition aiguë? La réponse semble favorable. En 2000, 4,5% d'enfants souffrent de malnutrition aiguë (poids par rapport à la taille) en Haïti, contre 7,8% en 1994-95. Cette amélioration a permis de rattraper et même de dépasser le niveau pré-embargo (4,7% en 1990). Les indicateurs de nutrition montrent un panorama plus favorable que la moyenne des pays en développement, et bien meilleur que la situation des Pays Moins Avancés. Mais ils restent encore loin de la situation de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Il faut signaler que cette amélioration substantielle de la nutrition infantile est en accord avec l'amélioration de l'état nutritionnel des femmes. Depuis 1995 le pourcentage des femmes en dessous du seuil critique (Indice de Masse Corporelle⁵³) est passé de 18% à 12% en 2000 (une réduction de 33% en 6 ans). Compte tenu de ce qu'il est difficilement concevable dans le cas haïtien que la situation des hommes puisse évoluer de manière inverse à celle des femmes et des enfants, on peut donc affirmer que, globalement, la situation de la nutrition en Haïti s'est améliorée de manière remarquable depuis 1978, et plus particulièrement depuis 1994-

95. Les programmes d'aide alimentaire et de nutrition mis en place par les bailleurs internationaux ont pu contribuer à cette amélioration. Il faut aussi considérer un effort important de la communauté internationale sous l'embargo (1991-1994) qui a permis de limiter les dégâts (voir graphe 13). Ces facteurs pourraient difficilement expliquer à eux seuls un phénomène: pourquoi la situation en termes de nutrition s'améliore-t-elle tandis que régresse la production agricole par tête? A ce point, il faut considérer d'autres facteurs tels que l'importance croissante des revenus non agricoles (le revenu agricole compte pour à peine 28% du total du revenu dans les zones rurales), l'importance des dépenses alimentaires des ménages (plus de la moitié du total dans les zones rurales), un apport énergétique plus équilibré du panier alimentaire ou la réduction du prix de certains produits de base (comme le riz), suite aux politiques de libéralisation économique. Cette évolution concorde aussi avec l'évolution d'autres indicateurs comme la pauvreté monétaire, qui seront analysés par la suite.

La couverture vaccinale est encore largement insuffisante. Cette situation n'est guère étonnante compte tenu des faiblesses institutionnelles constatées et de l'accès effectif limité à la santé publique. Selon l'EMMUS III, on

⁵³ L'Indice de Masse Corporelle est obtenu en divisant le poids d'un individu exprimé en Kg par le carré de sa taille exprimée en mètres. Le seuil de malnutrition (seuil critique) est fixé à 18, et celui d'obésité à 25.

CHAPITRE II

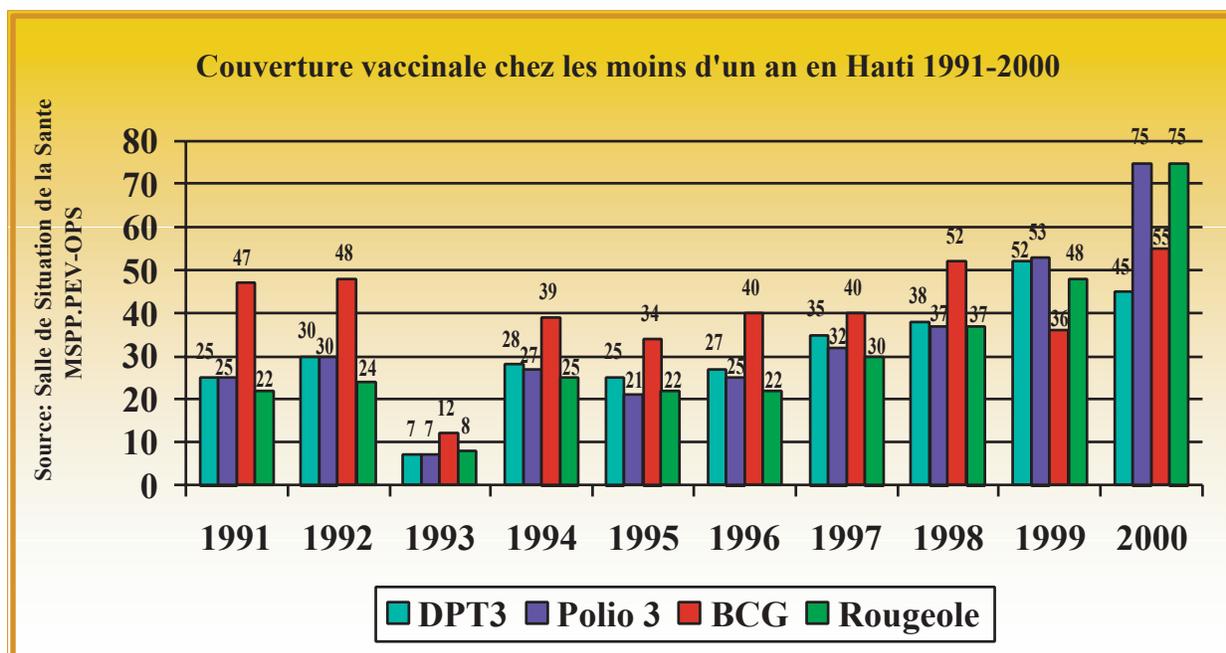
peut noter, pour la vaccination complète des enfants, de grandes variations entre les départements géographiques (57% des enfants complètement vaccinés dans le Nord-Est contre 16% dans le Sud-Est) et selon le degré d'instruction de la mère (44% d'enfants vaccinés quand la mère a un niveau d'instruction secondaire, 38% quand elle a un niveau primaire et 22% quand elle est sans instruction). Toutefois, les campagnes de vaccination réalisées en 2000 et 2001 ont certainement eu un impact sensible sur le niveau de vaccination des enfants (voir graphe 14). Autour de 3 millions d'enfants de moins de 10 ans (100%) ont été protégés contre la polio et plus d'un million (moins de 4 ans) de la rougeole. C'est ainsi que le niveau de protection atteint en 2001 le niveau le plus élevé depuis le début de la décennie.

La couverture vaccinale reste toutefois encore insuffisante et un grand nombre d'enfants ne sont que partiellement vaccinés. Cette situation a un caractère structurel et traduit des

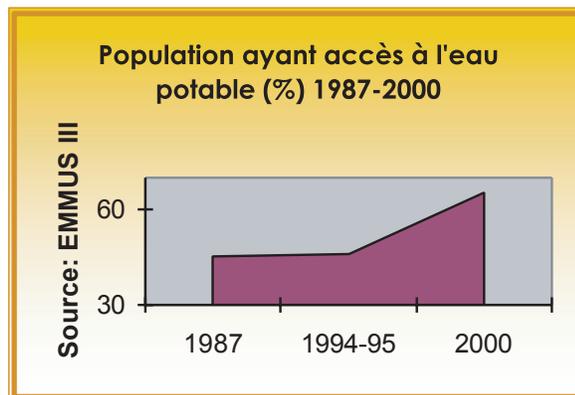
problèmes dans la stratégie et les moyens mis en oeuvre pour assurer la vaccination des enfants. La vaccination est plus assurée par le biais des campagnes nationales comme celles de 2001 que par la gestion quotidienne de la santé préventive, seule garantie réelle d'impact sur le long terme.

L'accès à l'eau potable a connu une expansion remarquable depuis 1995, mais l'assainissement ne progresse pas. La détermination de la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable (à des points d'eau aménagés) pose un certain nombre de problèmes de définition, celle-ci variant d'une enquête à l'autre (voir note méthodologique en annexe). Les deux enquêtes EBCM (1986-87 et 1999-2000) et les trois successives peuvent être analysées de façon différente selon la définition que l'on adopte. Pour le cas haïtien, on peut considérer que les chiffres des EMMUS sont assez représentatifs de la méthodologie internationale.

L'accès à l'eau potable a connu une expansion remarquable depuis 1995, mais l'assainissement ne progresse pas.



Selon l'EMMUS III, deux tiers de la population avaient accès à l'eau potable en 2000 (87,4% au niveau urbain et 52,5% au niveau rural). L'évolution est tributaire de la situation politique: après une stagnation de l'accès entre 1987 et 1994-95, ce pourcentage aurait explosé depuis 1994-95, pour passer de 46% à 66%. Il est important que, malgré les différences méthodologiques, les différentes en-



quêtes s'accordent pour signaler une augmentation significative de l'accès à l'eau potable autour de 50% depuis la chute du régime Duvalier (45% dans l'EMMUS et 53% EBCM).

Au niveau urbain, l'augmentation s'expliquerait par les ambitieux programmes de création des fontaines payantes financés par la coopération internationale dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince en étroite collaboration avec la CAMEP (voir encadré). En effet, les fontaines publiques représentent la source d'eau pour 64,5% de ménages dans la zone métropolitaine, par rapport à 15% en 1994 (une augmentation de plus de 300% en 5 ans).

De même, des institutions comme l'UCG et le FAES ont réalisé des investissements remarquables dans ce secteur en dehors de Port-au-Prince. Ces programmes ont permis d'amoin-drir la portée des problèmes structurels (infra-structure et gestion) des réseaux traditionnels, autant à Port-au-Prince (CAMEP) que dans les villes secondaires (SNEP). Il s'agit, sans doute, de la politique sociale de plus grand impact pendant la période 1995-2000⁵⁴. Néanmoins, il faut noter que la capacité globale de production de la CAMEP n'est pas suffisante pour alimenter la zone métropoli-taine, à cause de la construction anarchique dans les périmètres des sources, de la dégrada-tion de l'environnement et des mécanismes désuets de distribution: on paye par branche-ment et non par consommation effective⁵⁵.

La situation de l'assainissement est bien dif-férente. Les deux enquêtes (EBCM et EMMUS) montrent une stabilisation de l'ac-cès à l'assainissement, qui oscille entre 44% et 50% depuis 1986.

⁵⁴ CAMEP INFO, Bulletin Janvier-Février 2001, N. 29.
⁵⁵ Le Nouvelliste, 4 mars 2002.

CHAPITRE II

Proportion de ménages ayant accès aux services d'eau potable et de santé en Haïti, de 1986-87 à 2000

	EBCM I 198687	EMMUS I 1987	EMMUS II 199495	EBCM II 1999 2000	EMMUS III 2000
Eau potable	28,6	45,3	46,2	43,8	65,5
Assainissement	45,8	47,9	48,3	44,5	44,1

Sources: EBCM et EMMUS

Encadré 6

La gestion participative de l'eau potable à Port-au-Prince: un modèle de coopération entre le secteur public et la population

Les programmes d'approvisionnement en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince menés par la CAMEP, avec l'appui financier de l'UE, l'AFD et le PNUD (7 millions de dollars des EU), et l'assistance du GRET mettent en évidence d'importants éléments positifs: plus de 700.000 personnes ont été touchées par ce programme, la qualité de l'eau s'est améliorée et le prix est nettement inférieur à celui de la période précédente. Cette expérience s'inscrit dans une démarche participative de gestion des 200 nouvelles fontaines d'eau. Les Comités de Gestion – élus par la population – ont une relation contractuelle avec la CAMEP (pour la vente de l'eau) et réinvestissent leurs bénéfices dans des projets communautaires. Paradoxalement, les quartiers pauvres de Port-au-Prince représentent une source de recettes non négligeable pour la CAMEP. Un audit récent a confirmé la bonne gestion de l'eau par les Comités, bien qu'au cours de 2001 Cité Soleil ait fait face pour la première fois à des problèmes de remboursement à cause de l'insécurité dans le quartier.

Bien que de nombreuses difficultés subsistent, en termes de fourniture, de qualité ou d'accès insuffisant dans certains quartiers, cette expérience «d'ingénierie sociale» est présentée comme une référence au niveau international. Pour Haïti, c'est un exemple de la manière de surmonter la méfiance par rapport au secteur public et d'augmenter la crédibilité par rapport à la population.

Sources : Information de la CAMEP, de l'AFD et du PNUD.

2.3.3. La fécondité et l'utilisation de la contraception ont fait du chemin depuis 1987⁵⁶

Avec une population de l'ordre de 8 millions d'habitants, Haïti est un pays à forte densité humaine (283 habitants par kilomètre carré), particulièrement si on tient compte de ses particularités géographiques. Pour chaque Haïtien de la période de l'indépendance (1804), il y en a 20 aujourd'hui, et à ce rythme, les projections prévoient qu'il y en aura 40 en 2029. Cette explosion caractérise tous les pays qui se situent dans la première phase de la transition démographique comme Haïti. Le niveau de fécondité, quoique élevé, particulièrement dans le milieu rural et chez les femmes non instruites accuse une baisse significative au cours des quinze dernières années: de 6,3 enfants par femme⁵⁷ en 1987 il est passé à 4,7 en 2000⁵⁸. Les adolescentes continuent à avoir une fécondité très élevée⁵⁹.

La diminution de la fécondité est imputable, en grande partie, à la prévalence contraceptive moderne qui a connu, dans l'espace des 11 dernières années un gain de 18 points chez les femmes en union : 9,6% en 1989⁶⁰ et 18% en 1995 contre 28% en l'an 2000. L'amélioration de la pratique contraceptive s'observe notamment chez les femmes en milieu rural dont le taux d'utilisation de la contraception moderne est passé de 10% à 22% entre 1995 et 2000. En 2000, la connaissance de la contraception moderne est presque universelle au

pays (98%). Si l'on tient compte du décalage entre la fécondité réelle (4,7 enfants par femme) et la fécondité «désirée» (2,7 enfants par femme)⁶¹ on peut prévoir le maintien de la baisse de la fécondité à condition qu'il soit toutefois donné aux femmes des possibilités suffisantes d'accès à la contraception, d'autant que l'écart observé traduit des besoins non satisfaits en matière de contraception (28% des femmes en union). Une situation qui met en évidence l'importance de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Population formulée récemment par le gouvernement haïtien.

Le niveau de fécondité, quoique élevé, particulièrement dans le milieu rural et chez les femmes non instruites accuse une baisse significative au cours des quinze dernières années.

⁵⁶ Les chiffres de fécondité sont basés dans les EMMUS (voir bibliographie : références statistiques).

⁵⁷ Le chiffre de 6.3% pour 1987 (EMMUS I) a été objet de controverse dans la doctrine, puisqu'elle supposait une augmentation de la fécondité par rapport aux résultats de l'enquête réalisée en 1977 (EHF).

⁵⁸ Les données sur la fécondité reflètent les résultats de l'EMMUS III (2000).

⁵⁹ A 17 ans, 19% des femmes ont déjà un enfant ou sont enceintes pour la première fois (cette proportion atteint 31% à l'âge de 19 ans).

⁶⁰ Enquête Nationale Haïtienne sur la contraception, Institut Haïtien de l'Enfance, 1989.

⁶¹ La fécondité désirée en Haïti est comparable à la fécondité réelle latino-américaine RDH, 2001.

CHAPITRE II

Encadré 7

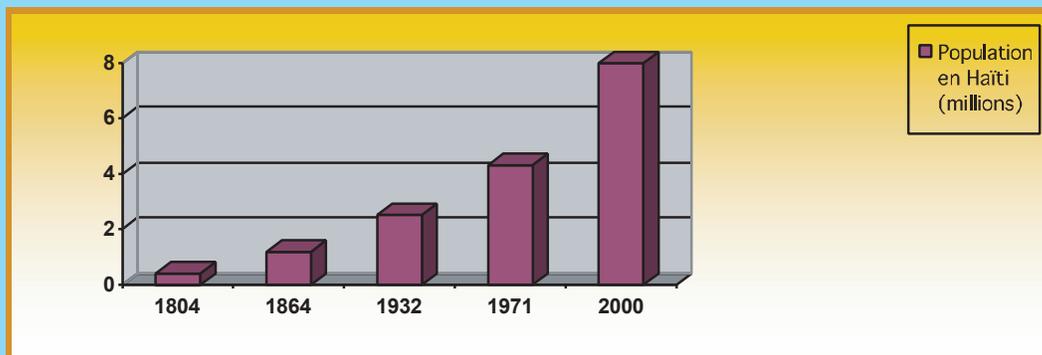
Population en Haïti: risques et opportunités

Le dernier rapport de la BID sur *Le progrès économique et social en Amérique Latine* explore le rôle de certaines dimensions pour le développement à long terme : la démographie, la géographie et les institutions. Le premier aspect, l'importance de la démographie pour le développement, a fait l'objet de controverses, notamment au cours du XX^e siècle. Quand la population s'accroît à un rythme plus rapide que l'économie et que les capacités des gouvernements à offrir des services publics, elle peut constituer une menace. Certains économistes, comme Malthus (1798), signalaient que face au danger de l'augmentation de la population – et les déséquilibres entre les besoins croissants de la population et les ressources disponibles –, la nature interviendra par le biais des cataclysmes naturels, des épidémies, des famines pour rétablir l'équilibre.

L'étude de la BID montre que l'évolution démographique constitue un risque, mais aussi une opportunité qu'il faut savoir saisir. La plupart des pays d'Amérique Latine ont pu maîtriser les niveaux de fécondité et de mortalité; ce qui n'est pas encore le cas d'Haïti. Ces pays en transition démographique auront durant les deux prochaines décennies une période optimale dans laquelle les générations en âge de travailler pourront mieux soutenir les personnes plus âgées, auront moins d'enfants à charge. Cela accroîtra les opportunités pour une bonne éducation et une meilleure santé.

Haïti est encore dans une première étape de cette transition. Cela implique au moins deux choses: (i) un investissement initial important en éducation et l'utilisation de la contraception, afin que ces générations puissent avoir un meilleur accès au marché du travail et participer activement au développement humain durable; et (ii) une réduction des taux de mortalité infantile et maternelle, très élevés en Haïti.

Parmi les 8 millions d'Haïtiens, 40% ont moins de 15 ans (et à peine 5% plus de 65 ans) pour un âge médian de 19 ans pour les deux sexes. Une population très jeune peut être un levier de développement humain durable, dans lequel la société doit investir, et à laquelle il faut offrir des perspectives d'insertion sur le marché du travail, afin d'éviter que la migration ne demeure la seule fenêtre d'espoir.



Graphe 16

Source : A partir de Beyond economics, BID, et Situation Economique et Sociale 2001, PNUD.

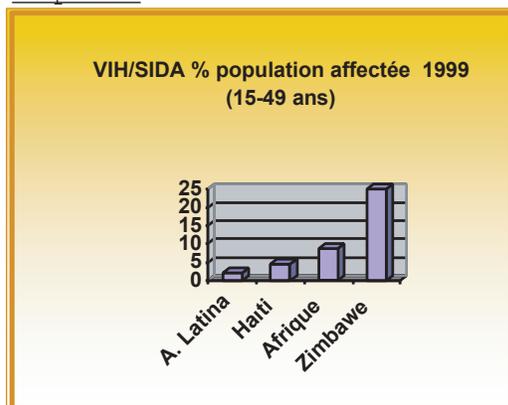
2.3.4. Le SIDA demeure un facteur de risque majeur pour le développement humain en Haïti

Bien que les enquêtes montrent une tendance à sa stabilisation, le SIDA constitue une véritable épidémie généralisée en Haïti. La situation demeure à ce point grave⁶², que le SIDA apparaît comme la première cause de mortalité. Les estimations du diagnostic de base de la proposition de la Stratégie nationale de lutte contre le SIDA et les MTS situent autour de 5% la population infectée par le SIDA en 2001, et 12% celle infectée par l'ensemble des MTS. En effet, les résultats de la dernière enquête de séroprévalence du VIH indiquaient que l'infection au VIH en 1999 était comprise entre 2,1% et 13,1% selon les sites, avec une moyenne de 4,5%. Bien que les enquêtes sur cette question réalisées en Haïti

Bien que les enquêtes montrent une tendance à sa stabilisation, le SIDA constitue une véritable épidémie généralisée en Haïti.

Il y a un décalage important entre l'accès aux différents services de santé en milieu urbain et en milieu rural.

Graph 17



doivent être analysées avec prudence, elles permettent de situer globalement le pays dans le contexte mondial. Comme le montre le graphe 15, Haïti resterait un des rares pays de la région où l'épidémie est généralisée, mais qui aurait échappé à l'ampleur catastrophique du phénomène constaté dans certains pays d'Afrique. Le ratio d'infection homme-femme est actuellement de 0,8 pour 1, alors que dans les années 1980 le ratio était de 5.6 pour 1; ce qui montre une très forte féminisation de la

⁶² MSPP, OMS/OPS (2000) p.12.

maladie. En Haïti, un effort important est consacré à la sensibilisation et à la prévention, et des événements plus récents comme les caravanes contre le SIDA ou la participation de haut niveau au Sommet mondial témoignent d'une préoccupation croissante pour cette question. Néanmoins, l'insuffisance des moyens de prévention disponibles entrave cet effort, car la population fait souvent face à des ruptures de stock ou au manque d'infrastructures sanitaires.

Le niveau de connaissance du VIH/SIDA par la population semble très élevé, mais il l'est beaucoup moins en ce qui concerne les moyens d'éviter sa transmission. En effet, selon l'EMMUS III la population féminine est moins informée que la population masculine (35% des femmes et 19% des hommes ne connaissent «aucun moyen» pour éviter cette maladie). De même, la perception du risque de contracter la maladie est très inquiétante. En général, hommes et femmes en Haïti (plus de 80%) estiment qu'ils ne courent aucun risque de contracter le VIH-SIDA. Ces aspects doivent être traités lors de l'approbation du nouveau Plan National de Lutte contre le SIDA, en cours d'approbation à l'heure actuelle.

2.3.5. L'accès à la santé reste limité au niveau rural, et la qualité des services est très faible

En Haïti, les établissements de santé les plus fréquemment visités sont les hôpitaux en milieu urbain (61%) et les centres de santé ou dispensaires en milieu rural (42%). Selon l'EMMUS III, il y a un décalage important entre l'accès aux différents services de santé en milieu urbain et en milieu rural. Dans les zones rurales, une femme sur trois doit parcourir plus de 15 km pour atteindre le centre de santé le plus proche. Par conséquent, il n'est pas surprenant que 2 femmes sur 3 aient cité l'accès à la santé (manque d'infrastructure ou l'éloignement) comme le premier problème pour se faire soigner. Par contre, au niveau urbain, la qualité des services (l'éventail des

CHAPITRE II

services offerts ou le mauvais accueil) préoccupe davantage la moitié des femmes. Un troisième aspect clef est le coût des médicaments et des consultations, particulièrement pour les plus pauvres. Finalement, il faut souligner l'importance de la médecine traditionnelle et le poids des croyances sur la santé en Haïti⁶³.

2.4. La pauvreté régresse depuis 1986, mais sur un mode non durable

L'analyse qui précède a caractérisé les grands traits de l'économie haïtienne, et la situation des deux secteurs-clefs du développement humain : l'éducation et la santé. Il est désormais possible de présenter les contours de la pauvreté, qui se définit à partir des manques constatés par rapport au revenu, à l'accès à l'éducation et à la santé.

L'éradication de la pauvreté est au cœur de l'approche en termes de développement humain durable. La Déclaration du Millénaire souligne la portée universelle et prioritaire de cet objectif.

Responsables politiques et partenaires au développement placent la question de la pauvreté au cœur de leurs préoccupations. Le Bilan Commun de Pays élaboré conjointement par le système des Nations Unies, le gouvernement et la Société Civile en 2000 plaide pour *«une insertion de la lutte contre la pauvreté dans la problématique, les politiques et les actions d'amélioration du niveau et de la qualité de la vie»*. Le mémoire présenté par le gouvernement haïtien à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins

avancés⁶⁴ indique que «au cours de la décennie précédente, l'une des priorités de l'État haïtien était de réduire l'extrême pauvreté... Cependant, des contraintes d'ordre structurel et conjoncturel n'ont pas permis d'atteindre les objectifs...». Le programme d'action 2001-2010 présenté lors de cette Conférence retient deux objectifs de développement: (i) une croissance économique durable et, (ii) la réduction de la pauvreté.

La Banque Mondiale a publié en 1998 une analyse approfondie de la pauvreté en Haïti. Les données très récentes sur la situation des ménages permettent de disposer de bases plus complètes et fiables pour apprécier l'ampleur et l'évolution du phénomène⁶⁵.

L'éradication de la pauvreté est au cœur de l'approche en termes de développement humain durable.

⁶³ Parmi les 16% des personnes sérieusement blessées qui ne sont pas allées dans un établissement de santé, 41% ont évoqué le coût trop élevé des soins. En effet, la préférence accordée au médecin-feuille guérisseur apparaît dans 21% des cas. En Haïti il existe des croyances assez influencées par le vaudou, comme la «perdition». Voir OMS (1999): La situation sanitaire en Haïti. 1998, p. 62.

⁶⁴ La réunion s'est tenue à Bruxelles en mai 2001.

⁶⁵ Une carte de pauvreté est en cours de préparation par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe avec le financement de la Banque Interaméricaine de Développement. Le recensement de la population de 2002 doit fournir les informations nécessaires pour alimenter cette base des données.

La notion de Pauvreté Humaine se réfère à la privation de certaines capacités fonctionnelles élémentaires incluant les dimensions économique et sociale, y compris par exemple la participation à la vie de la collectivité et le respect des droits humains.

2.4.1. La pauvreté humaine: des progrès remarquables depuis 1986

On estime aujourd'hui que l'insuffisance de revenu n'est pas le seul critère à prendre en compte pour définir la pauvreté. On peut disposer d'un revenu suffisant pour se nourrir et ne pas avoir la possibilité de satisfaire d'autres besoins essentiels tels que la santé, parce que les services qui les dispensent ne sont pas accessibles ou sont inexistantes (comme dans le cas haïtien). C'est pourquoi la notion de Pauvreté Humaine se réfère à la privation de

certaines capacités fonctionnelles élémentaires incluant les dimensions économique et sociale, y compris par exemple la participation à la vie de la collectivité et le respect des droits humains. Comme il n'est généralement pas possible de tenir compte de tous ces aspects, l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) s'attache aux déficits rencontrés dans trois domaines essentiels de l'existence: la durée de vie, l'instruction et les conditions de vie. Ces domaines sont décrits par un certain nombre de variables présentées dans l'encadré ci-après.

Encadré 8

Calcul de l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH 1)

Comme l'IDH, l'IPH pour les pays en développement est un indicateur composite qui comprend 3 éléments:

- a) le déficit en termes de **longévité**, mesuré par le pourcentage d'individus risquant de mourir avant l'âge de 40 ans;
- b) le déficit en termes d'**instruction**, mesuré par le taux d'analphabétisme des adultes;
- c) les déficits en termes de **conditions de vie**, mesurés par:
 - *l'accès aux services de santé*, c'est-à-dire la proportion de la population qui peut atteindre ces services dans un délai maximal d'une heure (on notera que le rapport mondial 2001 ne tient plus compte de cet indice en raison du manque de données récentes et fiables);
 - *l'accès à l'eau potable*;
 - *le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans victimes de malnutrition* (c'est-à-dire, en l'occurrence, présentant une insuffisance pondérale d'au moins 2 écarts types par rapport au poids médian par âge de la population de référence).

CHAPITRE II

La pauvreté humaine est mesurée à partir de l'Indicateur de Pauvreté Humaine. Les calculs réalisés pour ce Rapport National conduisent à un indicateur de pauvreté humaine en 1987 de 46,2% de la population, et en 2000 de 31,8%. Ce qui se traduit en 13 ans par une réduction significative, même si, près du tiers de la population est actuellement dans une situation de pauvreté humaine⁶⁶.

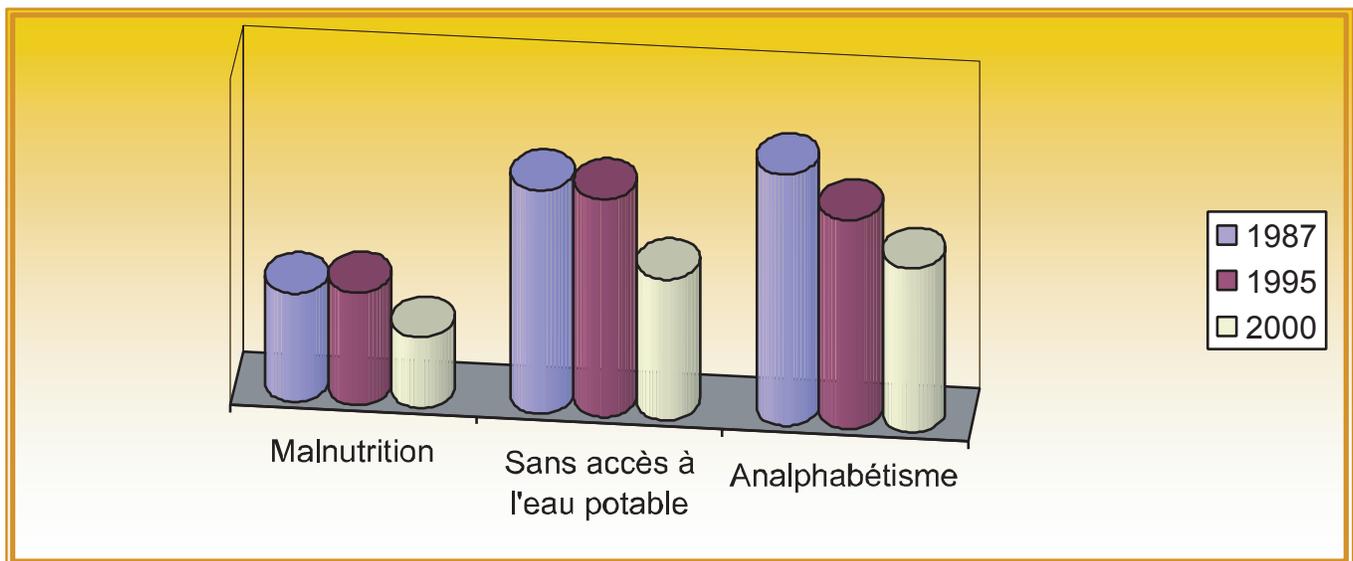
L'IPH a donc sensiblement diminué entre 1987 et 1999-2000. Cela résulte bien sûr de l'évolution des composantes de l'indicateur qui ont déjà été présentées et qui émanent directement des enquêtes de 1987 et de 1999-2000.

Les enquêtes récentes montrent en effet une amélioration sensible des chiffres concernant l'alphabétisation, l'accès à l'eau potable, et la diminution remarquable du phénomène de malnutrition chez les enfants et les femmes.

Ce dernier indicateur suit en principe l'évolution des revenus réels⁶⁷.

L'amélioration constatée concerne la période 1987-2000. Elle est toutefois particulièrement remarquable entre 1994 et 2000. Les résultats enregistrés entre 1994 et 2000 tiennent pour une part aux conséquences de la fin de l'embargo. L'embargo avait en effet conduit à une très forte détérioration de la situation du développement humain. La fin de l'embargo a permis un certain rattrapage qui se traduit par de fortes améliorations des indicateurs à partir de 1995. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un certain nombre de programmes à contenu social (PURE, FAES, BON, UCG) qui ont eu un impact sur les ménages. Mais, comme déjà mentionné, les ressources qui ont permis ces améliorations entre 1994 et 2000 proviennent pour une part importante d'un niveau exceptionnel de l'aide internationale et des envois croissants de la diaspora.

Graphe 18



⁶⁶ Ce chiffre situerait Haïti au niveau du Kenya, du Cameroun et de l'Égypte, c'est-à-dire au 50^e rang environ parmi les 90 pays en développement classés dans le RMDH de 2001. Ces comparaisons sont toutefois discutables car elles ne tiennent pas compte des révisions justifiées qui pourraient être effectuées par chaque pays.

⁶⁷ La mesure de la probabilité de décès avant 40 ans est basée sur des estimations, faute de recensement depuis 1982.

La régression observée de la pauvreté humaine évolue sur un mode non durable du fait qu'elle n'est pas tributaire d'une croissance économique soutenue mais de variables exogènes volatiles et de variables endogènes fragiles et difficilement contrôlables.

2.4.2. La non-durabilité de la réduction de la pauvreté: quelques facteurs explicatifs

Les indicateurs de pauvreté humaine montrent que la pauvreté a sensiblement reculé en Haïti entre 1987 et 2000. Les données macro-économiques disponibles montrent par contre que le PIB par tête a diminué significativement pendant la même période. Or, on sait qu'en règle générale la croissance du PIB par tête est une condition nécessaire, mais certes pas suffisante, du développement humain durable et du recul de la pauvreté.

L'analyse de la variable revenu ouvre davantage de perspectives. La forte baisse du PIB par tête qui est mise en regard de la diminution de la pauvreté renvoie à deux questions: le PIB et son évolution sont-ils correctement reflétés par les indicateurs disponibles ? Le PIB est-il une bonne approximation du revenu disponible des ménages, indicateur qui permet de mesurer la capacité d'accéder aux biens alimentaires et à certains services de santé et d'éducation payants?

Quoi qu'il en soit, la régression observée de la pauvreté humaine évolue sur un mode non durable du fait qu'elle n'est pas tributaire d'une croissance économique soutenue mais de variables exogènes volatiles et de variables endogènes fragiles et difficilement contrôlables: (i) les transferts des migrants; (ii) l'aide internationale; (iii) l'informalisation croissante de l'économie; (iv) le développement de l'économie illicite. La prise en considération de ces quatre variables est susceptible d'apporter des éléments de réponse au paradoxe né du décalage entre diminution du PIB par tête et réduction de la pauvreté.

Les transferts des migrants

Les données disponibles montrent une explosion des transferts des migrants depuis 1994. Il est probable que ces mouvements étaient sous-estimés avant cette date. Mais leur niveau actuel (estimé par la BRH à environ 600 millions de \$ EU en 2001) avoisine 15% du PIB.

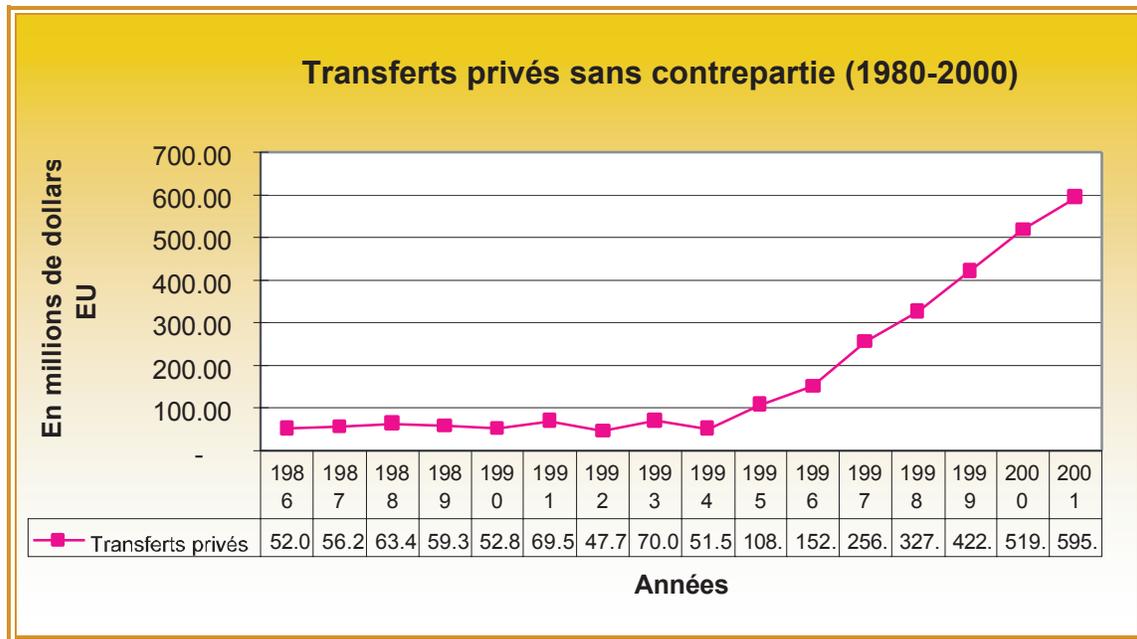
Comme on l'a vu plus haut, d'un point de vue macro-économique, seule leur prise en compte permet de comprendre la progression de la consommation des ménages et des importations face à un PIB par tête en régression depuis 15 ans. L'EBCM de 1999/2000 donne de précieuses indications sur l'impact des envois des migrants, sur les revenus des ménages. Selon l'enquête, ils constituent en moyenne 10% du revenu des ménages (contre 5% provenant de transferts internes). Environ 40% des ménages déclarent recevoir des transferts. Cette proportion s'élève à 70% pour la catégorie chômeurs-inactifs. Les transferts sont particulièrement importants dans les revenus des plus pauvres: ils constituent 28% des revenus pour 10% des ménages les plus pauvres en milieu urbain, contre 12% des revenus de cette même catégorie en milieu rural. Comme l'indique l'IHSI dans la présentation des résultats de l'EBCM 1999/2000 «les revenus de transfert ont un rôle considérable dans la correction des inégalités⁶⁸ et ils permettent une sortie relative de la pauvreté»⁶⁹.

⁶⁸ EBCM 1999/2000, Volume 2, p. 49.

⁶⁹ *ibid.* p. 50.

CHAPITRE II

Graphe 19



Les transferts internes et externes pourraient dans ces conditions tenir lieu de système «privé» de solidarité entre les ménages, sachant qu'à peine 1% des Haïtiens bénéficient du système « public » de solidarité sociale. Quant à l'utilisation de ces fonds, il est probable qu'ils suivent la tendance observée en Amérique Centrale et se concentrent dans les dépenses alimentaires et sociales (logement, éducation et santé), et rarement dans l'investissement productif.

Il est donc vraisemblable que les transferts de l'extérieur expliquent une fraction importante du recul de la pauvreté. Cela rendrait ainsi compte, en partie, du décalage entre l'évolution du PIB, qui n'inclut pas ces revenus¹, et celle de la pauvreté, en particulier de 1994 à 2000. Ces envois sont déterminés par les flux migratoires et les politiques qui sont menées à leur endroit par les pays d'accueil. Le pays

d'origine, au contraire, dispose de peu de moyens pour influencer sur ces politiques et il est en conséquence placé dans une situation de forte dépendance.

L'aide internationale

Plus de 2 milliards de dollars EU provenant de l'aide internationale ont été dépensés en Haïti entre 1995 et 2000. Il s'agit là d'une estimation, ces flux étant statistiquement et économiquement mal appréhendés. Une partie de ces fonds est utilisée en investissements et a un impact sur le PIB. Mais une part non négligeable de cette aide se transforme en revenus dont bénéficient les résidents. Seules des études spécifiques permettraient d'évaluer le contenu en revenus de l'aide internationale et la part qui reste dans le pays. La très mauvaise connaissance de ce secteur ne permet pas de procéder à une évaluation des effets, mais ne laisse pas de doute sur leur réalité.

¹ Le Revenu national est à cet égard un agrégat plus pertinent dans la mesure où il intègre le solde des revenus de facteurs en provenance et à destination de l'extérieur.

L'informalisation croissante de l'économie

En Haïti, comme on l'a montré plus haut, le poids du secteur informel n'a cessé de croître ces dernières années². L'informalisation constitue, après l'émigration, une soupape de sécurité pour la société haïtienne. Le secteur informel se développe en liaison avec l'exode rural et en conséquence des crises qui ont marqué le secteur formel (industrie d'assemblage et entreprises industrielles dont la production était destinée au marché national, entre autres). La faiblesse de l'Etat conduit des entreprises du secteur moderne à choisir l'informalité. En outre, en 2001 et 2002, on a assisté à la prolifération d'institutions financières de micro-finance et coopératives dont une partie fonctionne sur un mode informel³.

Cette informalisation est mal saisie statistiquement. La production du secteur informel est estimée, souvent à partir de tendances, qui ne rendent pas compte de l'accélération en cours du phénomène⁴. Cette sous-estimation est d'autant plus forte que les bases de la comptabilité nationale sont fragiles et que le phénomène progresse fortement.

Au total, l'informalisation croissante conduit certainement à une sous-estimation du PIB, qui accentue le décalage entre l'évolution du produit par tête et celle de la pauvreté.

L'économie illicite

L'économie illicite constitue une réalité indéniable en Haïti, mais son évaluation est évidemment particulièrement difficile. Comme l'indique le BCP, Haïti de par sa situation géographique est « particulièrement vulnérable au trafic de la drogue ». Le pays est en

effet situé entre le principal consommateur du monde (les États-Unis) et l'un des principaux producteurs (la Colombie). On estime qu'autour de 45 tonnes de cocaïne ont transité par le pays en 1998⁵. Faute d'informations suffisantes sur les mécanismes opérationnels de ce trafic, il est difficile d'évaluer les revenus qu'il engendre. On pourrait penser que les couches les plus pauvres de la population sont peu concernées, sauf à travers des mécanismes de redistribution que l'on n'est pas en mesure de cerner.

L'économie illicite ne se limite pas au trafic de drogue, même s'il s'agit là de la partie la plus florissante. La contrebande, par exemple, occupe une place importante et touche une frange plus diversifiée de la population. Ces activités illicites génèrent des flux de revenus qui ne figurent pas dans les comptes économiques du pays. Leur absence minore le revenu disponible et contribue à accroître l'écart entre le niveau de développement humain et la base économique dont il est issu.

Au total, il est indéniable, vu la convergence des indicateurs, que la pauvreté a régressé en Haïti entre 1987 et 2000, l'amélioration étant particulièrement sensible entre 1994 et 2000. Malgré ces progrès, près de 4 millions d'Haïtiens sont pauvres et 40% des ménages ont un membre qui a faim au moins une fois dans la semaine.⁶

Par ailleurs, les améliorations enregistrées ne se situent pas dans le cadre d'un processus de développement humain durable. En effet, la diminution de la pauvreté est imputable à des facteurs que l'on doit qualifier de fragiles, et dont la pérennité est extrêmement douteuse. Ils dépendent en effet de variables qui, pour l'essentiel, ne sont pas maîtrisées dans le cadre de la dynamique productive du pays: la pauvreté diminue non pas parce que le pays pro-

² Voir statistiques sur la micro-finance en Haïti de DAI/FINNET <http://www.daifinnet.com/actualites/actualites.htm>

³ Selon le ministre du MPCE, il s'agit "d'un réseau d'argent informel fonctionnant sans cadre de régulation et sans supervision appropriée", Le fonctionnement des Coopératives: Sujet de débat, 8 mars 2002 <http://www.Haitipressnetwork.com/>

⁴ Voir *More microcredits for Haiti ?* International Finance Corporation, prepared by Swedish Development Advistors, April 1998.

⁵ *Drugs trends in the Caribbean*, (1998/1999), Caribbean Drugs Control Coordination Mechanism.

⁶ EMMUS III.

CHAPITRE II

duit plus et sur un mode durable, mais (i) parce qu'il bénéficie de revenus provenant de l'extérieur, comme les transferts des migrants et l'aide internationale; et (ii) parce que le produit intérieur comporte une part croissante d'activités qui n'ont pas un caractère pérenne: le secteur informel relève pour l'essentiel des stratégies de survie et il est souvent dans une situation de prédateur par rapport à l'environnement; par ailleurs, l'économie illégale est, bien entendu, par essence, fragile.

La dépendance du processus de développement est illustrée par les difficultés enregistrées depuis 2001 dans les relations avec la communauté internationale. La diminution importante de l'aide contribue au blocage de l'économie, alors même que le pays a besoin de ressources importantes pour enclencher un processus de développement humain durable. Les envois de migrants sont liés, comme cela a déjà été mentionné, aux politiques des pays d'accueil et à la conjoncture qui les caractérise. La population qui bénéficie des transferts est donc très vulnérable aux chocs externes, extrêmement dépendante de l'extérieur (lòt bò), sans opportunités de sortir de la pauvreté de manière durable et dans une situation de risque presque permanente.

Dans une perspective de développement humain durable, l'informalisation croissante, si elle est une réponse aux pressions de la pauvreté, constitue un grave danger. La génération actuelle a hérité d'un environnement dégradé par 40 ans d'exploitation abusive et irresponsable des ressources naturelles. Elle subit aussi les conséquences d'une urbanisation anarchique qui accroît chaque jour les conditions de vulnérabilité de la population face aux désastres.

Il apparaît donc que la réduction de la pauvreté qui est observable ne relève pas d'une logique de développement durable. Une approche DHD implique le choix d'une stratégie de développement radicalement différente.

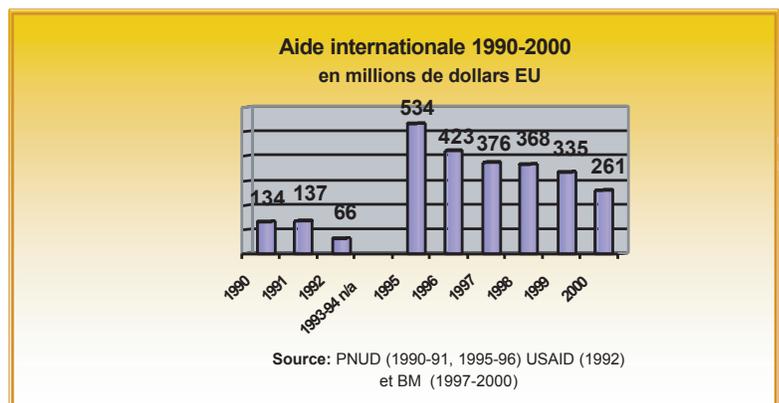
2.5. Haïti, un pays qui progresse dans l'équité de genre

Le concept de genre peut être illustré par la manière dont la société définit et règle les dimensions de féminité et de masculinité, par les valeurs et les attitudes qu'une communauté juge comme appropriées à un sexe ou à un autre. Depuis 1979, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, plusieurs conventions et conférences ont abordé la question du genre et plus particulièrement la Conférence de Beijing (1995). *Il est dorénavant admis que les politiques et les programmes qui perpétuent l'inégalité des sexes sont un frein au développement*⁷.

La situation du genre autour du monde a évolué considérablement ces dernières années, passant d'une approche de défense des droits de la femme, à une approche d'équité de genre devenant une dimension centrale du développement humain durable. En Haïti, la Constitution de 1987 consacre l'égalité des droits entre l'homme et la femme. Malheureusement, on ne constate pas d'avancées dans le statut légal de la femme depuis 1987. Comme le signale le BCP, *on peut constater que les codes (Code Pénal, Code Civil) sont, d'une manière générale, obsolètes et non conformes, ni à la Constitution, ni aux Conventions internationales*. De même, on peut signaler l'absence

Le concept de genre peut être illustré par la manière dont la société définit et règle les dimensions de féminité et de masculinité, par les valeurs et les attitudes qu'une communauté juge comme appropriées à un sexe ou à un autre.

Graphe 20



Les femmes sont minoritaires dans tous les secteurs sauf dans le commerce, où elles sont en position très dominante (85%).

d'une jurisprudence dans la matière, et un phénomène assez répandu d'impunité face aux discriminations de genre.

La valorisation de la situation des femmes en Haïti est difficile, compte tenu des spécificités de la société haïtienne qu'il importe de prendre en compte. En effet, on tend parfois à assimiler la réalité des femmes haïtiennes soit à celles de l'Amérique Latine, soit à celles de la Caraïbe anglophone. Or, la femme en Haïti a toujours été un agent économique actif (par rapport à une femme plus confinée au foyer dans certaines parties de l'Amérique Latine) et a bénéficié de progrès plus lents dans la reconnaissance de ses droits de citoyenne que dans la Caraïbe anglophone. La publication des dernières statistiques permet d'illustrer la situation de l'équité du genre en Haïti, et les progrès réalisés depuis 1986.

La question de l'équité de genre sera abordée de trois points de vue: la participation économique, l'accès aux services sociaux et le capital social sous l'angle de la participation et les perceptions.

Sur le plan économique, le poids de la main-d'œuvre féminine est prépondérant dans le commerce interne et régional, et ses activités relèvent essentiellement de l'informel. A l'heure actuelle, il n'existe pas de données qui attesteraient de l'existence en Haïti d'un processus de féminisation de la pauvreté. Les résultats sur les lignes de pauvreté monétaire (ainsi que de la pauvreté relative mesurée par l'IHSI) suggèrent que les ménages dirigés par des femmes ne sont pas globalement plus pauvres que les ménages dirigés par des hommes. Toutefois, les mesures de l'IHSI sur la pauvreté relative donneraient une incidence plus forte (plus dix points) pour les ménages dirigés par des femmes en milieu rural. Il faut donc être prudent avec les chiffres et approfondir les analyses. Par ailleurs, selon le dernier EBCM, la disparité de revenus entre les femmes et les hommes s'élèverait à 89%. Ce taux montre une assez faible disparité entre hommes et femmes, puisque le coefficient de 75% pré-

conisé par le Rapport mondial – comme estimation moyenne, en l'absence de données significatives – est en fait la moyenne obtenue pour les pays qui disposent de données sur les revenus principalement salariaux, c'est-à-dire les pays développés.

Le dernier EBCM 1999/2000 fournit des informations sur la participation des femmes au marché du travail par secteur d'activité. Bien que constituant globalement 47,8% de la population active, les femmes sont minoritaires dans tous les secteurs sauf dans le commerce, où elles sont en position très dominante (85%). La composition des catégories socio-professionnelles confirme la domination du travail informel et des postes les moins qualifiés. En effet, plus de la moitié des travailleurs indépendants sont des femmes, (2/3 dans la zone métropolitaine). Au contraire, seuls 17% du personnel de direction, et 28% des cadres supérieurs ou ingénieurs sont des femmes. Cette féminisation de l'informel comporte un facteur de vulnérabilité face aux chocs externes: l'insécurité des femmes par rapport à leurs revenus est forte. Si on tient compte qu'à peine 11% des femmes sont salariées (22% chez les hommes), et que moins de la moitié des salariés sont rémunérés au mois ou à la quinzaine, on arrive à la conclusion qu'à peine une femme occupée sur vingt en Haïti dispose d'un salaire régulier.

Sur le plan social, la femme est l'objet de discriminations patentes. Bien que l'approche genre ait été intégrée dans les différents chapitres – l'éducation, la planification familiale, la mortalité, ou le SIDA – on peut retenir:

- *Le taux net de scolarisation est assez équitable.* 50% dans le primaire, 47% dans le secondaire, et plus de 40% dans le supérieur⁸. Bien que le taux de scolarisation ait augmenté plus rapidement pour

⁸ Données d'UNICEF pour le primaire et le secondaire à partir des données du MENJS, et d'une consultation du PNUD (public et privé) pour l'enseignement tertiaire.

CHAPITRE II

les femmes que pour les hommes, l'écart entre hommes et femmes alphabétisés est toujours d'environ 10 points en 1999/2000. De plus, le curriculum éducatif est encore loin d'assurer un changement durable de mentalités par rapport à l'équité de genre (la violence domestique, par exemple).

- *Dans le domaine de la santé*, la femme est la première victime de l'absence de structures de médecine préventive. En effet, la mortalité maternelle constitue un facteur de préoccupation prioritaire. D'abord, il s'agit du taux le plus élevé de la région. Ensuite, il ne faut pas négliger le poids croissant des femmes parmi les malades du SIDA. Les chiffres de l'EMMUS III, dans les calculs sur l'espérance de vie, montrent que l'écart en faveur des femmes serait d'à peine 2 ans, ce qui pourrait refléter une tendance inquiétante pour l'avenir.
- *En ce qui concerne les migrations internes*, une enquête récente sur les quartiers défavorisés de Port-au-Prince montre une forte présence des femmes dans les flux d'entrée (51% des migrants), contrairement à la perception générale sur la question en Haïti.

Dans le domaine social, l'aspect le plus inquiétant reste, sans doute, **la violence contre les femmes**. L'enquête EMMUS III a procédé à une analyse détaillée, systématique selon une méthodologie à la fois confidentielle et sécuritaire pour la femme, afin de vaincre la culture du silence. C'est ainsi que les résultats obtenus (sur plus de 3 000 femmes interviewées) permettent pour la première fois en Haïti, de disposer d'un échantillon représentatif. Les résultats montrent que plus d'un tiers des femmes haïtiennes (35%) ont déclaré avoir subi des violences physiques depuis l'âge de 15 ans, à tous les niveaux d'instruction. Près de la moitié (soit 15% du total) ont subi des violences pendant l'année précédant l'enquête et 7% sont battues pendant la grossesse. En ce

qui concerne la violence conjugale, 27% ont subi des actes de violence physique ou sexuelle de leur partenaire (5% à un degré sévère)⁹. Cette violence est fréquente, puisque les trois quarts des femmes agressées auraient reçu des mauvais traitements dans l'année précédant l'enquête. Une culture de la violence que les femmes reflètent sur les enfants. Autour des 2/3 des enfants reçoivent parfois des gifles ou des fessées, et 1/3 des châtiments corporels pour raisons de discipline. En somme, bien que le niveau de violence conjugale soit comparable à celui d'autres pays de la région (le Chili ou le Nicaragua), il demeure inacceptable dans une perspective de développement humain durable¹⁰. L'avancement dans la législation de la violence intra-familiale et dans l'attention aux victimes demeure une exigence sociale à court terme.

Sur le plan du capital social, à ce stade, il sera fait référence à deux aspects clés du concept en ce qui concerne le genre: la participation et les perceptions des rôles des sexes, qui peuvent entraver l'équité de genre en Haïti.

a) *L'Indicateur de Participation des Femmes*¹¹ s'efforce de rendre compte de leur participation à la vie politique, économique et sociale, et d'une façon générale aux fonctions de responsabilité, de prise de décision et d'initiative, s'efforçant de compléter la contribution matérielle à la richesse et au développement par une contribution intellectuelle et participative.

En ce qui concerne *la représentation parlementaire*, en 2000, le nombre de femmes siégeant à la Chambre des Députés était de 3 sur 83 (soit 3,6%) et de 7 sur 27 au Sénat (25,9%), soit 9,1% pour l'ensemble. La participation dans la vie professionnelle et économique a déjà été analysée précédemment.

⁹ 13% des hommes enquêtés ont avoué avoir déjà battu leur femme.

¹⁰ Voir «Campana de las Naciones Unidas en Latinoamerica y el Caribe por los derechos humanos de la mujer, Informes nacionales», en, <http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish>

¹¹ Cet indicateur est calculé ici pour la première fois en Haïti.

Les résultats montrent que plus d'un tiers des femmes haïtiennes (35%) ont déclaré avoir subi des violences physiques depuis l'âge de 15 ans, à tous les niveaux d'instruction.

Encadré 11

Calcul de l'Indicateur de Participation des Femmes (IPF)

L'IPF vise à mesurer la participation à la vie politique, économique et professionnelle. Compte tenu de la faible disponibilité des données dans ces domaines pour de nombreux pays, il est calculé sur la base de trois catégories de variables:

- pour la participation à la vie politique, il s'agit de la proportion des femmes siégeant dans les Assemblées parlementaires;
- pour la participation à la vie professionnelle, il s'agit de la proportion des femmes dans les professions libérales et techniques d'une part, dans les fonctions administratives et d'encadrement d'autre part, données généralement disponibles dans les recensements de population;
- pour la participation à la vie économique, elle est mesurée par la part du PIB réel par habitant, à parité de pouvoir d'achat Parité de Pouvoir d'Achat (PPA).

Cet indicateur reflète un niveau de participation de la femme insuffisant mais significatif, qu'il faut chercher à améliorer dans les années à venir.

L'IPF sur une échelle de mesure entre 0 à 1 est en Haïti de 0,341, ce qui est supérieur à celui de la Turquie et de l'Égypte, parmi les pays à développement humain moyen, et à celui du Bangladesh (0,309), ces trois pays étant classés à la fin de la liste des 64 pays pour lesquels l'indicateur a été calculé au niveau mondial¹². Il est proche de celui de la République de Corée (0,358), mais loin de la situation de la Norvège (0,836), premier pays de la liste.

Cet indicateur reflète un niveau de participation de la femme insuffisant mais significatif, qu'il faut chercher à améliorer dans les années à venir. L'IPF ne peut toutefois pas mesurer plusieurs dimensions de la participation des femmes. Au niveau de l'exécutif, on s'est habitué depuis 1994 à une présence des femmes dans des postes ministériels, ce qui constitue une avancée considérable par rapport à la période 1986-1990. Dans ce sens, il faut également noter que le pays a compté dans des périodes de transition une femme Présidente (Trouillot, 1990) et une femme Premier Ministre (Werleigh, 1995). Néanmoins, le rôle des femmes demeure souvent secondaire dans le fonctionnement parlementaire et dans le judiciaire (aucune femme à la Cour de Cassation ni à la Cour supérieure des Comptes), et elles ne sont encore aujourd'hui que trop rarement présentes dans les espaces de pouvoir politique.

Finalement, il faut mettre l'accent sur un dynamisme remarquable de la *société civile* autour de cette question. Les organisations de femmes sont actives, et assez coordonnées autour d'objectifs communs, pour lesquels elles se sont mobilisées à plusieurs reprises. Leur participation inclut la proposition de lois, une révision du cadre légal en accord avec les prescrits constitutionnels. Au niveau local, les organisations de femmes – souvent moins politisées – constituent un moteur de transformation sociale. Toutefois, moins d'une femme sur cinq a l'habitude de se réunir avec d'autres femmes en vue d'augmenter leur participation et leur pouvoir d'action¹³.

b) *Les perceptions de la société sur l'équité de genre.* A l'heure actuelle on ne dispose pas d'une vision complète sur la question. Mais l'EMMUS III a apporté certains éléments qualitatifs qui peuvent aider à mieux saisir les valeurs et les attitudes par rapport à la question. La quasi totalité des femmes non célibataires a choisi son conjoint, mais 1% (3% au Nord) s'est vu imposer un partenaire.

¹² RDH, 2001.

¹³ EMMUS III, p. 298.

CHAPITRE II

- **Le contrôle important exercé par le mari/partenaire sur les femmes, à tous les niveaux d'instruction**¹⁴. Sur 5 formes de contrôle (jalousie, infidélité, déplacements, amitiés, argent), 43% des femmes subissaient au moins trois formes de contrôle, une proportion plus élevée (57%) pour les femmes entre 15 et 19 ans et qui diminue avec l'avancement en âge de la femme. *Ce contrôle se traduit aussi souvent dans des interdictions*. Dans 35% des cas, le mari ne permet pas à sa femme de rencontrer d'autres femmes amies. Les femmes instruites ne sont pas épargnées: la violence conjugale augmenterait avec le niveau éducatif, et particulièrement si le niveau d'instruction de l'homme est plus élevé que celui de la femme.
- **L'attitude sur le rôle des sexes, vue par les hommes**. La plupart des hommes reconnaissent que la femme devrait avoir le dernier mot, seule ou à égalité avec son conjoint, sur plusieurs sujets: l'utilisation de l'argent qu'elle gagne (83%); la contraception (83%); le nombre d'enfants (80%); l'achat de biens courants (77%); les dépenses importantes (64%). Il est intéressant de rapprocher cette perception sur la contraception de la réalité, qui montre que près de la moitié des couples ne discutent jamais de la question. En ce qui concerne les travaux domestiques neuf hommes sur dix pensent que c'est la responsabilité de la femme, et un sur deux la responsabilise de façon exclusive pour les soins des enfants. En Haïti, 20% des hommes justifient au moins dans un cas le fait de battre leur épouse.
- **L'attitude sur le rôle des sexes, vue par les femmes**. La perception des femmes par rapport à leur statut constitue un aspect fondamental des droits de la femme. En Haïti, plus de la moitié des femmes ne sont pas d'accord avec le fait que les décisions importantes dans le ménage doivent être prises seulement par l'homme (ce qui est assez cohérent avec la réalité de prise de décision dans le ménage). 91% n'acceptent pas le principe selon lequel l'homme ne participe pas aux travaux domestiques quand la femme travaille en dehors du ménage. Pour 70%, il n'est pas admissible qu'une femme ne puisse pas exprimer une opinion différente de celle de son mari et 2/3 des femmes étaient d'accord pour refuser des rapports sexuels avec leur mari dans un certain nombre de situations. Ces chiffres montrent des perceptions assez déterminées par rapport à l'égalité des sexes en Haïti, qui ne sont toutefois pas toujours suivies d'effets.
- **En ce qui concerne l'éducation, un aspect-clef de l'équité de genre** est que 95% des femmes n'acceptent pas la discrimination par sexe. Les hommes (88%) disent participer majoritairement dans le financement des frais de scolarité, mais ce pourcentage diminue à 55% quand ils n'habitent pas avec les enfants. Dans ce cas, 25% ne contribuent pas du tout à ces dépenses.

Les organisations de femmes sont actives, et assez coordonnées autour d'objectifs communs, pour lesquels elles se sont mobilisées à plusieurs reprises.

¹⁴ 66% ont déclaré qu'ils insistent pour savoir où elles vont à tout moment, sont jaloux si leur femme parle à d'autres hommes (60%), et ne lui font pas confiance en ce qui concerne l'argent (40%).

En règle générale, la perception des femmes va donc dans le sens d'une conscience élevée de leurs droits, sauf en ce qui concerne la violence conjugale. Cette perception est moins forte chez les hommes, qui sont très peu sensibles au travail domestique, aux soins des enfants et à la vaccination, entre autres. On voit donc qu'une sensibilisation sur les perceptions en matière de violence conjugale (autant masculines que féminines) constituerait un aspect critique d'action politique.

En Haïti, la discrimination entre la situation des femmes et des hommes demeure une réalité préoccupante.

Haïti représente un cas extrême en matière de dégradation et de qualité de l'environnement tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

A la lumière des trois dimensions considérées (économique, sociale et culturelle), et de la spécificité de la question de genre en Haïti, la discrimination entre la situation des femmes et des hommes demeure une réalité préoccupante. Cependant, en Haïti, l'écart entre le niveau de développement humain des hommes et des femmes n'est pas aussi prononcé que dans beaucoup d'autres pays dans le monde. Pour continuer à progresser, il serait important de disposer d'un plan national sur le genre, comme au Costa Rica, au Salvador, qui permettrait de consolider les acquis, de relever les défis (particulièrement la violence contre les femmes) et de réduire les discriminations qui persistent. A l'heure actuelle, l'existence du Ministère de la Condition Féminine et des Droits de la Femme se heurte à l'absence d'une vision stratégique qui lui permettrait d'assurer son rôle normatif de suivi et d'évaluation des politiques.

2.6. La dégradation de l'environnement: une menace pour le développement humain durable

Haïti représente un cas extrême en matière de dégradation et de qualité de l'environnement tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Relever le défi environnemental oblige le pays à faire face à trois problèmes majeurs qui sont en outre interdépendants: la dégradation des ressources naturelles, la détérioration de l'environnement urbain et la gestion non durable de l'environnement.

2.6.1. La dégradation des ressources naturelles

Les ressources naturelles se dégradent à une vitesse impressionnante. Les informations recueillies à partir des images satellites SPOT XS de 1998¹⁵ par l'Unité de Télédétection et des Systèmes d'Information Géographique (UTSIG) dans le cadre du projet « *Utilisation de l'Imagerie Satellitaire pour l'Aménagement du Territoire* », permettent d'avoir des chiffres plus récents dans le domaine. Aujourd'hui, les forêts denses n'occupent que 1,25% de la superficie du territoire national. En 1978, la couverture forestière dense, claire et très claire était de 9% (dont 1,35% de forêt dense)¹⁶. Paradoxalement, le bois représente plus de 70% de la consommation nationale d'énergie, ce qui correspond à, au moins, douze millions d'arbres¹⁷. Les ressources en bois sont utilisées en particulier dans la production de l'énergie¹⁸ pour les petites et moyennes entreprises (boulangeries, guildives et blanchisseries) ainsi que pour la production de charbon de bois qui représente 95% de l'énergie domestique utilisée dans les villes¹⁹.

¹⁵ Projet exécuté par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe avec le financement de l'Union Européenne et du Trésor Public.

¹⁶ Bien qu'avec une méthodologie différente – il n'y avait pas de surveillance satellitaire –, une consultation réalisée par le gouvernement haïtien en 1988 estimait cette couverture à 4% du territoire national.

¹⁷ Bilan Energétique d'Haïti, Bureau des Mines et Energie, <http://www.rehred-Haïti.net/membres/bme/energie/diagnost.html>

¹⁸ Environ 150.000 personnes participent aux activités de production et de commercialisation du charbon de bois générant ainsi un revenu compris entre 50 et 75 millions de dollars américains chaque année. BME Idem.

¹⁹ EBCM, Volume I, p. 36.

CHAPITRE II

Les effets combinés de la déforestation et d'une agriculture non-conservationniste accélèrent l'érosion des sols avec des pertes annuelles estimées à 20000 TM dans les années 1990. Il s'agit d'une situation alarmante dans un pays où le risque d'érosion grave et très grave est estimé à près de 24% du territoire (voir carte de risque d'érosion). La déforestation entraîne aussi la perte de biodiversité au point qu'une centaine d'espèces animales et végétales sont reconnues comme étant en voie de disparition. Ceci constituerait une perte pour l'humanité, étant donné qu'Haïti est l'une des régions de la Caraïbe qui dispose d'une biodiversité très riche²⁰. Le cycle hydrologique est perturbé provoquant ainsi la réduction du débit des sources d'eau potable, voire leur tarissement. Ces sources d'eau ne suffisent plus à l'alimentation de certaines villes comme c'est le cas pour Port-au-Prince, qui est obligée de mettre à contribution des couches aquifères situées dans un périmètre d'urbanisation accélérée avec des risques de salinisation de la nappe phréatique.

L'érosion d'origine tellurique provoque également l'envasement des barrages, des systèmes d'irrigation et aussi des zones côtières, mettant ainsi en péril les coraux et les espèces de poissons qui y vivent. Les pêcheurs exercent une pression relativement grande sur les ressources halieutiques à l'intérieur d'un plateau continental très étroit puisque sa superficie est seulement de 5 000 km carrés. Le patrimoine naturel étant en péril et sur terre et sur mer, la population émigre en partie vers les villes, générant ainsi des problèmes sanitaires dans les centres urbains.

2.6.1. La détérioration de l'environnement urbain

La population est passée de 3 millions d'habitants en 1950 à environ 8 millions en l'an

2000. Le taux d'urbanisation est de plus ou moins 35%²¹, mais ce pourcentage pourrait être sous-estimé. La courbe démographique de Port-au-Prince prend, en effet, l'allure d'un phénomène exponentiel avec une population de 200000 habitants en 1950 et qui approcherait de 2 millions d'habitants aujourd'hui: elle aurait donc décuplé en un demi-siècle. Cette accélération de la croissance urbaine provoque un déséquilibre entre l'offre et la demande de services disponibles au niveau de cette ville, qui n'a pas amélioré suffisamment son infrastructure durant ces deux dernières décennies.

Selon une enquête²² réalisée en 2001, « l'aire métropolitaine de Port-au-Prince génère au minimum 1500 tonnes de déchets ménagers quotidiens. A peine un gros tiers (37%) de ces déchets sont collectés, le reste est soit abandonné dans les ravines (31%), soit incinéré (20%) ». Il n'existe pas à proprement parler de décharge contrôlée²³. Toujours selon cette enquête les citoyens de l'aire métropolitaine seraient prêts à contribuer à hauteur 180 millions de gourdes par an pour aider au financement de la collecte et des décharges non nocives pour la population.

Les égouts et les canaux de drainage, une fois obstrués, ne peuvent plus laisser couler les eaux usées et les eaux de ruissellement produisent des nuisances diverses pendant la saison sèche et des inondations durant la saison pluvieuse. Aucune décharge contrôlée des égouts sanitaires n'existe, à l'heure actuelle, sur le territoire national. La pollution fécale affecte la majorité des sources d'eau potable qui ceinturent la plupart des villes côtières coincées entre la montagne et le littoral.

Les effets combinés de la déforestation et d'une agriculture non-conservationniste accélèrent l'érosion des sols avec des pertes annuelles estimées à 20000 TM dans les années 1990.

Le patrimoine naturel étant en péril et sur terre et sur mer, la population émigre en partie vers les villes générant ainsi des problèmes sanitaires dans les centres urbains.

²⁰ Voir Erlich et al. (1986): *Haïti environmental profile*.

²¹ EBCM 99/00.

²² *Enquête sur la collecte des déchets dans l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince*, GROLET, Sébastien et OMS/OPS, 2002, Mimeo.

²³ Dans les années 1980, le Service Métropolitain de Collecte des Résidus Solides (SMCRS) ramassait 70% - 80% des déchets produits dans la capitale. CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation*, Décembre 2001, Mimeo.

Le manque de planification urbaine adéquate pour accueillir les nouveaux migrants encourage la prolifération de l'urbanisation anarchique.

De même, le manque de planification urbaine adéquate pour accueillir les nouveaux migrants encourage la prolifération de l'urbanisation anarchique. Les espaces verts ne sont que très partiellement renouvelés tandis que ceux qui existaient déjà subissent une pression énorme de la part de la population (parcs nationaux, entre autres). Les normes en matière d'urbanisme sont peu ou pas respectées alors que l'utilisation du sol urbain laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne la distribution des activités économiques et celle des espaces résidentiels, mettant ainsi en danger le patrimoine architectural et culturel. Le degré de vulnérabilité aux risques et désastres accuse, en conséquence, une tendance à la hausse dans les centres urbains.

2.6.2 La gestion non durable de l'environnement

Malgré les efforts qui sont enregistrés dans ce domaine, les agriculteurs, les pêcheurs, les bûcherons, les charbonniers, les sans-terre et les sans-travail continuent d'exercer une pression très forte sur les ressources naturelles et sur les établissements humains. A ce sujet, trois questions essentielles mériteraient d'être soulevées, savoir : la première relativement au système de protection, la deuxième aux systèmes de conservation et la troisième au financement des programmes et projets de l'environnement.

La République est régie par une législation de l'environnement relativement abondante, mais à la fois inefficace et inefficace. Les lois sont peu ou pas appliquées, quand elles sont applicables. Le pays a signé et ratifié nombre de traités internationaux et, parmi les plus récents, il convient de citer dans le groupe des conventions internationales de l'environnement, celle sur le droit de la mer, celle sur la biodiversité, celle sur les changements climatiques et celle sur la lutte contre la désertification. Malheureusement, la mise en œuvre nationale de ces conventions internationales se fait toujours attendre en dépit de bonnes initiatives qui sont adoptées dans ce domaine.

Haïti a été l'un des premiers pays d'Amérique à introduire la pratique des aires protégées avec la forêt de Saint-Raphaël, déclarée forêt réservée en 1926 (elle est aujourd'hui gravement dégradée). Par la suite, la législation y relative s'est développée en élevant nombre de sites d'intérêt au rang de zones sous protection ou de parcs nationaux. Les deux derniers parcs nationaux créés en 1968, et qui offrent un certain intérêt pour la conservation de la biodiversité, concernent le Parc La Visite au morne La Selle et le Parc Macaya au massif de La Hotte, où se retrouvent les deux pics les plus élevés du pays respectivement à 2 600 m et à 2 100 m. On considère souvent que le système national des aires protégées n'existe que sur le papier, malgré la bonne foi apparente des gestionnaires de l'environnement. Seuls ces deux derniers parcs jouissent d'un certain niveau de protection (représentant 0,3% du territoire national). Il faut également signaler qu'aucun parc marin n'a été créé en Haïti, bien que la protection des baies de la zone Nord et Nord-Est du pays en vue du développement de l'éco-tourisme soit envisagée, à l'image de l'expérience développée du côté dominicain.

A côté des pouvoirs publics, interviennent plusieurs bailleurs internationaux dans le financement des programmes et projets environnementaux. De nouvelles sources de financement sont mobilisées à travers le Fonds Mondial pour l'Environnement ou le Programme Capacité 21, tandis que la coopération sud-sud est mise à profit.

CHAPITRE II

Encadré 10

Haïti: un pays extrêmement vulnérable aux désastres naturels

Haïti est très vulnérable aux menaces naturelles et anthropiques. Comme le signale le Bilan Commun de Pays (BCP), de 1900 à 1999 le pays a connu 16 cyclones, plus de 25 inondations sectorielles, un séisme majeur et 7 sécheresses. Il fait face également à des urgences environnementales et désastres localisés dont les conséquences peuvent parfois être dramatiques, comme les 23 morts enregistrés à Pétion-Ville suite à une pluie en 2001. Mais, le principal problème ne réside pas dans les facteurs externes (sur lesquels on ne peut pas agir) mais dans les variables internes. En effet, les conditions de vulnérabilité en Haïti face aux désastres s'aggravent depuis 1986. Le processus de migration a donné lieu à la création des bidonvilles, dont certains sont en très forte situation de risque. C'est le cas, par exemple des quartiers de Cité l'Éternel et Liberté et des constructions dans des ravines ou zones à forte pente (60% à 80%) du Morne l'Hôpital, entre autres. Compte tenu des menaces sismiques (de l'ordre de 4,5 à 5,5 de l'échelle de Richter)²⁴ et du déboisement de ces versants, au moins 100 000 personnes habiteraient dans des endroits à risque à Port-au-Prince, une situation qui ne fait qu'augmenter devant la paralysie institutionnelle. L'expérience récente du Honduras (14 000 décès, et 3,770 milliards de dollars EU de pertes) devrait alerter les décideurs publics. Cependant, les autorités chargées de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au niveau central et local hésitent à prendre des mesures préventives (gestion du risque). Cette anarchie dans le développement urbain suggère que «*l'État ne contrôle plus la croissance de l'aire métropolitaine*»²⁵. Le gouvernement, qui a fait récemment preuve de son engagement politique avec l'approbation d'un Plan National de Gestion de Risques et de Désastres, devrait passer à l'action, et commencer à gérer les facteurs de risque. La zone métropolitaine de Port-au-Prince et les villes de province vont probablement accueillir un million de personnes dans la prochaine décennie. Préparer les infrastructures et aménager l'espace pour ces habitants demeurent pour l'État un des principaux défis sur le court et le moyen terme, et une condition pour le développement humain durable en Haïti.

²⁴ Commission pour la commémoration du 250^e anniversaire de la fondation de la ville de Port-au-Prince (1999), p. 48.

²⁵ Ibid, p. 28.

Encadré 11

Le Plan d'action pour l'Environnement: leçons apprises

Le gouvernement haïtien s'était engagé lors du sommet de Rio en 1992 à la promotion de la mise en oeuvre des dispositions de l'Agenda 21. Dans ce cadre, on a amorcé en 1994 le processus d'élaboration d'un PAE, finalement approuvé en 1999 (pour la période 1999-2014), avec un large consensus au sein de la société haïtienne et de la Communauté Internationale. Le I^{er} Rapport de suivi du PAE, après 18 mois d'existence, montre que, malgré le contexte complexe, on constate des avancées modestes dans certains de ces 10 programmes.

- *Renforcement de la capacité de gestion de l'environnement et appui aux activités relatives au développement durable.* Le Ministère de l'Environnement a connu une grave faiblesse institutionnelle. Cependant il a entrepris une collaboration efficace avec d'autres institutions dans la mise en oeuvre du PAE, autant publiques (le MARNDR, BME, UTSIG) que privées (Fondation Haïtienne de l'Environnement, Réseau de Développement Durable en Haïti). Parallèlement, le gouvernement a mis en place diverses actions de suivi des Conventions Internationales et a consenti des efforts pour la mobilisation des ressources non traditionnelles (particulièrement en matière de biodiversité et de changements climatiques).
- *Energie pour le développement durable.* Dans ces domaines, certaines expériences pilotes du BME, en partenariat avec la CARE, sont encourageantes, compte tenu de la gravité de la situation (95% de l'énergie domestique est liée au bois). Cependant, on ne dispose pas d'un programme structurel et intégré visant à la substitution du charbon de bois et au développement d'énergies alternatives, à moyen et long terme.
- *Education environnementale pour le développement durable.* Ce point mérite actuellement une attention spéciale dans la mesure où les avancées dans ce domaine sont pour l'instant limitées.
- *Conservation et utilisation durable de la diversité biologique.* Dans ce domaine, il s'est produit des avancées remarquables en termes de planification, ainsi que des mobilisations des ressources non traditionnelles. Les résultats concrets (particulièrement dans la nécessaire gestion des aires protégées) doivent se manifester dans les années à venir.
- *Gestion des bassins versants stratégiques, gestion intégrée des zones côtières et marines et support à l'exploitation des mines et des carrières.* Ces programmes ont enregistré des progrès dans la planification des activités, mais on constate peu d'avancées en termes de protection et gestion de ressources naturelles.
- *Assainissement de l'environnement.* L'« exportation » des déchets toxiques de Gonaïves, et la finalisation d'une enquête sur la gestion des déchets à Port-au-Prince constituent les actions les plus remarquables dans le domaine, en l'absence d'une réponse intégrée.
- *Gestion des catastrophes et désastres naturels.* Ce domaine a enregistré des progrès remarquables. Un Plan National de Gestion de Désastres et Risques a été publié en 2001, et plusieurs actions d'amélioration de la réponse et de prévention – création d'un Centre d'Opération d'Urgence, des Comités Départementaux, et l'élaboration d'une carte de risques – ont été accomplies dans la période.

Le niveau d'activité dans le domaine montre un bilan mitigé, bien que plusieurs lignes de travail aient été entamées, et des plateformes de travail élaborées. Cependant, comme le signale le BCP «on peut ralentir le rythme de dégradation, et même l'enrayer par une stratégie adaptée, et articulée autour du triptyque *population/environnement/développement*».

CHAPITRE II

2.7. Les libertés et la sécurité en Haïti

2.7.1. Les libertés politiques en Haïti de 1986 à 2001: un bilan mitigé

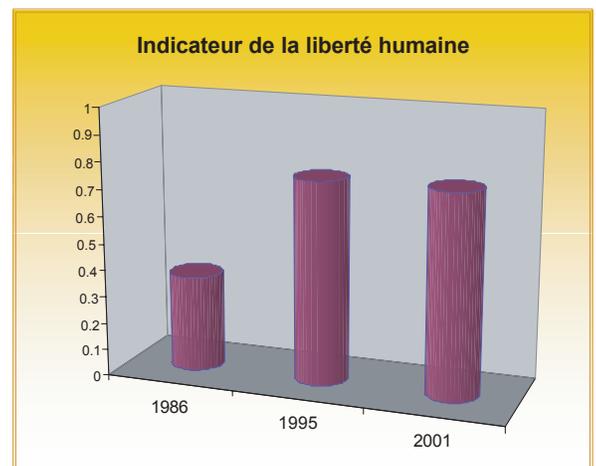
La bonne gouvernance est une dimension clef du développement humain durable. Il est aujourd'hui largement admis que le respect des droits humains est au cœur du concept de bonne gouvernance. L'examen des dimensions du développement humain durable a permis de faire un survol de l'état des droits économiques et sociaux les plus importants, et a montré un écart considérable entre les droits reconnus dans la Constitution et la réalité en Haïti. En outre, les droits civils et politiques en Haïti font l'objet d'un suivi périodique de la part du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme et des Organisations Non Gouvernementales, telles que Amnistie Internationale. Compte tenu de la complexité de cette question – qui demande une analyse qualitative très détaillée –, deux points de vue seront privilégiés: l'existence d'une demande des droits par la population (voir chapitre III), et l'évolution de l'indicateur de liberté humaine (ILH) qui a été analysé dans trois moments de la période couverte par le rapport: 1986, 1995 et 2001.

L'ILH, basé sur l'indicateur de Charles Humana, a été calculé plusieurs fois depuis 1990 par le RMDH, avant d'être abandonné par la suite. La méthodologie adoptée ici est légèrement différente et se rapproche de l'originale. Elle prend en compte 39 libertés sur une échelle de 0 à 3²⁶ et se base notamment sur les constats dressés dans les Rapports du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme. Les résultats obtenus sont assez concordants avec les conclusions des rapports existants, et vont dans le sens d'un respect formel des droits fondamentaux par les différents gouvernements depuis le retour à

l'ordre constitutionnel. L'évolution de l'ILH mérite au moins deux commentaires. Premièrement, on peut observer une amélioration sensible de l'ILH après la chute de la dictature des Duvalier, une période caractérisée par la négation de l'Etat de droit et de la plupart des libertés fondamentales. Deuxièmement, on peut signaler la non progression de l'ILH depuis 1995, à cause, en particulier, des blocages du système de justice et de l'étendue limitée dans les faits de certaines libertés politiques. Le passage des libertés formelles – on ne constate pas de violation ouverte par l'Etat des libertés politiques – à leur réalisation effective est incomplet, et les mécanismes institutionnels pour leur mise en oeuvre absents ou défaillants. L'empire de la loi qui caractérise l'Etat de droit est encore aujourd'hui plus une référence qu'une réalité dans le cas haïtien.

On peut ajouter que certains organismes nationaux et internationaux des droits de l'homme ont signalé une détérioration de la situation de certaines libertés²⁷. A la base de

Graphe 21



ces constats, on trouve probablement les menaces et agressions réalisées publiquement par certaines organisations populaires, qui ont fait preuve ces dernières années d'une culture politique teintée de violence, malgré les appels réitérés du pouvoir en place à la consolidation de la culture de la paix et au respect mutuel de tous les Haïtiens. En effet, ces organisations ont récemment (événements du 17 décembre) incendié certains sièges de partis politiques appartenant à l'opposition et lancé de graves menaces publiques contre des membres de la presse haïtienne.

²⁶ Voir PNUD, *Rapport Mondial de Développement Humain 1991*.

²⁷ On peut signaler, par exemple, l'indicateur de la *Freedom House*, Fondation nord-américaine, qui a servi de base au dernier rapport de la BID (2000).

L'empire de la loi qui caractérise l'Etat de droit est encore aujourd'hui plus une référence qu'une réalité dans le cas haïtien.

2.7.2. Des nouvelles formes d'insécurité se sont développées depuis 1986

L'analyse de l'insécurité est certainement conditionnée par la disponibilité, la comparabilité et la fiabilité des données fournies par les gouvernements au niveau régional et international. Ceux-ci hésitent souvent à être transparents dans ce dossier politiquement sensible.

Selon le BCP, l'évolution de la criminalité civile en Haïti, *a connu une croissance constante depuis une quinzaine d'années*. Ce constat, assez caractéristique des pays en transition démocratique (après une période de dictature fortement marquée par l'insécurité politique), se base surtout sur une perception généralisée d'insécurité dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Toutefois, il doit être regardé à la lumière des informations de la PNH et des données disponibles dans d'autres pays. Deux aspects doivent être considérés: le poids relatif des forces de sécurité en Haïti et les homicides²⁸.

- En ce qui concerne le poids des forces de l'ordre public, Haïti dispose depuis 1994, de la Police Nationale d'Haïti, qui a succédé à l'Armée d'Haïti, mise en place lors de l'invasion américaine en 1915. Sur les 53 pays pour lesquels les données sont disponibles²⁹, seuls la Belgique et le Chili disposent d'un contingent policier (par 100 000 habitants) inférieur à celui d'Haïti. Compte tenu du fait que ces pays ont une armée importante et d'autres forces de sécurité, on peut affirmer que les forces de l'ordre public en Haïti figurent certainement parmi les plus faibles du monde en termes d'effectifs.
- Le deuxième aspect se réfère à l'insécurité en Haïti³⁰. En termes comparatifs, le nombre de civils morts par arme à feu³¹ en Haïti (7,7 par 100 000 en 1998, contre 4,5 en 2000) est plus élevé que dans les pays de l'UE et de l'Europe de l'Est (qui se

situent entre 0,2 et 3,5) et largement en dessous des pays les plus violents (Colombie: 50; Thaïlande: 36; Afrique du Sud: 28). En ce qui concerne l'Amérique Centrale, on peut mentionner le Salvador: 109; le Honduras: 52,5; le Costa Rica: 6; le Nicaragua: 9, et le Panama: 7³².

²⁸ En Haïti, les chiffres reflètent les *morts par arme à feu* et sont donc sous-estimés.

²⁹ Voir *Crime Reduction and Analysis Branch, Office for drug control and Crime Prevention (ODCCP)* (1995-1997).

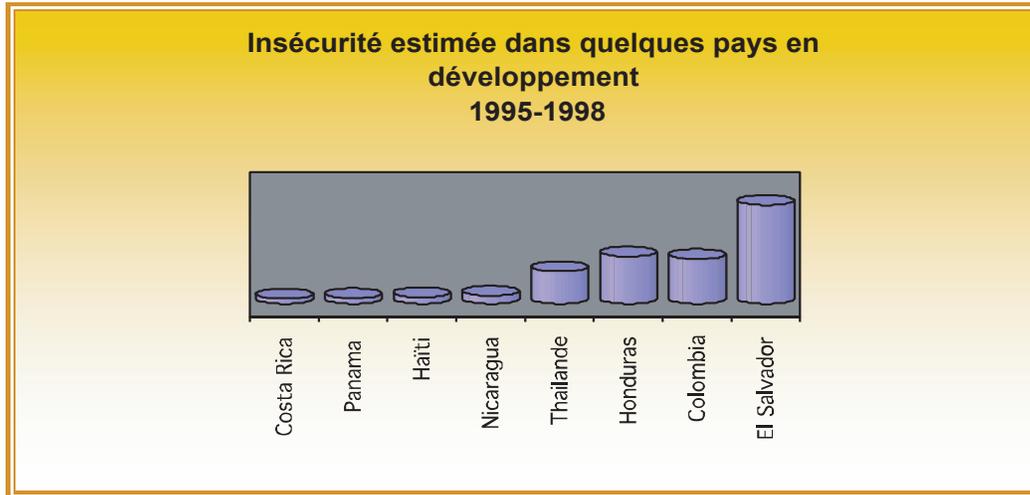
³⁰ Les estimations préliminaires d'une enquête réalisée en 2001 dans la zone métropolitaine laissent entrevoir des chiffres plus élevés d'insécurité, mais qui ne changeraient pas les tendances signalées. GROLET, Sébastien et OMS/OPS (2002).

³¹ Le classement international (ODCCP) fait référence aux crimes intentionnels, tandis qu'en Haïti cette différence n'existe pas (ce qui pourrait surévaluer la valeur exprimée pour Haïti). Au contraire, en Haïti un nombre important des civils morts par arme blanche ne seraient pas comptabilisés.

³² Voir *El Estado de la region en desarrollo humano sostenible*, PNUD-UE.

CHAPITRE II

Graphe 22



Source: Crime Reduction and Analysis Branch, Office for Drug Control and Crime Prevention (1995-1997) et El Estado de la región, PNUD

Les données sur l'insécurité – produites en Haïti par la PNH avec l'appui international doivent être traitées avec une grande prudence. D'abord, des sous-estimations sont possibles, et, malgré l'obligation légale, certains décès ne sont pas dénoncés à la police. De plus, ils ne reflètent pas l'évolution de l'insécurité en 2000-2001, ni le nouveau phénomène très répandu du kidnapping qui s'est accéléré vers la fin de 2001 et au début de 2002. Les données disponibles situent Haïti en 1998 comme un pays moins sécuritaire que la région européenne et les pays les plus développés de l'Amérique Centrale, mais bien plus sécuritaire que des pays tels que le Salvador, la Jamaïque³³ ou la Colombie³⁴. Quant aux sources de l'insécurité, faute d'éléments statistiques, on ne peut que citer des facteurs de risque tels que la démobilisation

des anciens soldats de l'armée, la prolifération d'armes dans la période de l'embargo, le poids de l'économie illicite, la taille réduite de la PNH et les rapatriements des Etats-Unis, durant la dernière décennie, de prisonniers d'origine haïtienne, lesquels n'ont plus la capacité de s'intégrer dans un pays qu'ils connaissent à peine. Ces chiffres d'insécurité contrastent sensiblement avec le traitement octroyé par certains pays (notamment européens et américains) à l'insécurité en Haïti, qui est régulièrement classé comme très dangereux dans les avis officiels et les médias. Cette situation mériterait, compte tenu des retombées négatives sur le développement du tourisme dans le pays, d'être rigoureusement analysée par toutes les autorités concernées.

2.8. Indicateurs synthétiques de développement humain et Indicateur de développement technologique

Le concept de développement humain est bien plus large que ce que les indicateurs peuvent montrer. Mais des indicateurs synthétiques permettent de suivre les évolutions et de procéder à des comparaisons. On analysera ici l'évolution de trois indicateurs utilisés dans le Rapport Mondial de Développement Humain : l'IDH, l'ISDH et l'IDT.

³³ Selon une étude de A. Harriot, le taux d'homicides à Kingston serait similaire à celui du Salvador, 109/100.000, suivi de Washington D.C. 67 /100.000, Voir «Campana de las Naciones Unidas en Latinoamerica y el Caribe por los derechos humanos de la mujer, Informes nacionales, Jamaica», en,

<http://www.undp.org/rblac/gender/campaignspanish>

³⁴ La situation en matière de sécurité telle qu'elle ressort des données disponibles doit être distinguée de la perception du phénomène dans la population. Celle-ci semble se dégrader dans la période récente, en particulier avec les kidnappings et la situation de violence qui règne dans certains quartiers.

Le Développement Humain s'appréhende par l'Indicateur de Développement Humain (IDH), mesure composite qui permet d'observer globalement les rapports entre la croissance économique et le développement social dans un pays donné.

2.8.1. L'Indicateur de Développement Humain (IDH): des progrès remarquables mais des interrogations sur la pérennité

Le Développement Humain s'appréhende par l'Indicateur de Développement Humain (IDH), mesure composite qui permet d'observer globalement les rapports entre la croissance économique et le développement social dans un pays donné. La publication de l'IDH est l'objet d'une grande attention médiatique internationale depuis la parution, sous l'égide du PNUD, du premier Rapport mondial sur le Développement Humain en 1990. Le Développement Humain est un phénomène multidimensionnel: il prend en compte les ressources monétaires à travers le PIB par tête; mais aussi l'alimentation, la nutrition, l'accès à l'eau potable et la santé à travers l'espérance de vie; les capacités à travers l'alphabétisation et l'éducation. L'analyse se concentrera sur des aspects méthodologiques et les comparaisons internationales.

La valeur de l'IDH pour un pays indique le chemin qui lui reste à parcourir pour atteindre certains objectifs prédéfinis et fixés par consensus au niveau mondial. Ce sont: une durée de vie moyenne de 85 ans, l'accès à l'éducation pour tous, et un niveau de vie décent. La différence entre la valeur maximale 1 de l'IDH et la valeur obtenue par un pays représente le déficit de ce pays par rapport au développement humain.

La première variable entrant dans le calcul de l'IDH est **l'espérance de vie à la naissance**. Définie comme " le nombre d'années que vivrait un nouveau-né si les caractéristiques de mortalité de la population au moment de sa naissance demeuraient les mêmes tout au long de sa vie ", cette variable suppose que l'on connaisse les taux de mortalité par âge pour l'ensemble de la population. Lorsque les statistiques d'état civil sont complètes, cette variable est connue sur une base continue, ou au moins annuelle. Dans les pays à statistiques incomplètes, comme Haïti, cette variable est connue à partir des recensements généraux de

population ou d'enquêtes démographiques qui ont spécifiquement collecté l'information sur l'âge du décès des membres du ménage décédés au cours de l'année passée. Dans le cas d'Haïti, le dernier recensement de population remonte à 1982. Dans ces conditions, l'espérance de vie à la naissance pour une année donnée est fournie par les hypothèses de projection de la population effectuées aujourd'hui par 3 sources différentes: celles de l'IHSI, celles du CELADE (2000) et celles de la Division de la Population des Nations Unies (1999 et 2001), auxquelles il faut ajouter les valeurs utilisées par le Rapport mondial du PNUD (voir note méthodologique). Finalement, l'EMMUS III et l'ECVH donneront également un calcul approximatif de mortalité de la population. En attendant une amélioration des statistiques de mortalité du MSPP, seul le recensement permettra de donner un chiffre fiable sur cet indicateur. On se base donc sur des estimations qui doivent être observées avec une grande prudence.

La situation n'est pas moins complexe, mais d'un autre ordre, dans le domaine des **indicateurs d'alphabétisation et d'éducation**. Dans ce domaine, en effet, c'est la définition des indicateurs et les sources mêmes qui peuvent différer et donner lieu à des valeurs différentes. Selon les normes internationales, le *taux d'alphabétisme des adultes* doit être calculé sur la population de 15 ans et plus. Une difficulté provient de la méthode utilisée pour collecter l'information. La question peut être posée de la façon suivante : " Savez-vous lire et écrire un texte relatif à la vie courante ? " Mais seul le recensement de population de 1982 et l'EBCM 1999-2000 ont relevé cette information. Les autres enquêtes, y compris l'EBCM I de 1986-87, se contentent de relever le niveau d'instruction de la population, en considérant que toutes les personnes qui ont achevé au moins le niveau primaire savent lire et écrire. L'EMMUS III a introduit une étape supplémentaire assez originale pour déterminer si une personne est ou non alphabète : faire lire effectivement un texte de ce type (en créole) à la personne interrogée.

CHAPITRE II

Ainsi l’alphabétisme est-il défini comme étant constitué par l’ensemble des personnes de 15 ans et plus ayant atteint le niveau secondaire ou ayant été capable de déchiffrer un texte simple relatif à la vie courante. Le graphe suivant montre les implications des résultats des différentes questions sur le calcul du taux d’alphabétisme. Il montre une grande cohérence entre les différentes enquêtes, et une population alphabétisée supérieure à la moitié de la population de plus de 15 ans.

La deuxième variable relative à l’éducation est le **taux brut de scolarisation combinée**. Il s’agit de l’agrégation des taux bruts de scolarisation primaire, secondaire et tertiaire (supérieur). Le calcul consiste à rapporter la population scolarisée (dans tous les cycles) âgée de 6 à 24 ans à la population totale de 6 à 24 ans. Mais l’indicateur peut être trompeur car il met sur le même plan des pays où le nombre de “surâgés” dans les 2 cycles primaire et secondaire est très élevé (le cas d’Haïti) avec des pays où la scolarisation dans l’enseignement supérieur est très élevée. Ce taux illustre également la grande demande d’éducation de la population haïtienne.

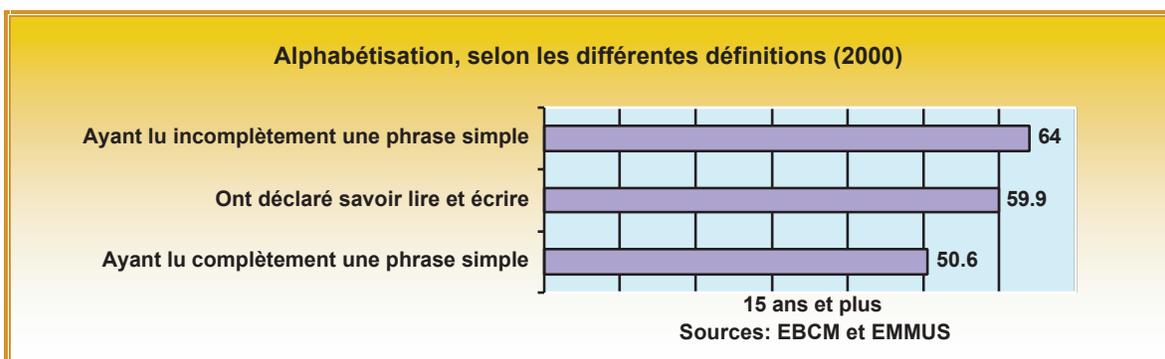
Enfin, la troisième composante est le **PIB par tête corrigé pour tenir compte de la parité des pouvoirs d’achat (PPA)**. Cette composante peut aussi varier, en raison de la population à laquelle on rapporte le PIB tout d’abord, et en raison de la qualité des évalua-

tions que peuvent opérer les services de Comptabilité Nationale³⁵ des pays et les institutions financières internationales. Ainsi, des écarts non négligeables apparaissent entre les valeurs du PIB telles que calculées par l’IHSI et la Banque Mondiale. Un travail réconciliant les deux approches a été finalisé récemment. Haïti n’étant pas un pays pour lequel des enquêtes spécifiques ont été entreprises pour calculer la parité de pouvoir d’achat, la valeur du PPA pour Haïti est fournie par les «World Penn Tables» de l’Université de Pennsylvanie.

On peut donc tenter de calculer l’IDH pour l’année 1999 sur la base des données nationales ou des données internationales les plus récentes. Compte tenu de ce qui vient d’être dit, plusieurs valeurs peuvent être calculées avec des valeurs maximales et minimales, afin d’aboutir à une fourchette à laquelle on comparera l’IDH calculé par le rapport mondial 2001.

En définitive, l’IDH pour Haïti en 1999 serait de 0,544, si on prend l’estimation d’espérance de vie plus élevée (CELADE) et l’indice d’alphabétisme officiel. Il serait de 0,515 si on prend la valeur minimale de l’espérance de vie et de l’indice d’alphabétisme. Le changement positif dans les indicateurs éducatifs avec l’EBCM 1999/2000 serait responsable de la plus importante part de ce changement. L’indicateur de santé interviendrait dans une moindre mesure pour expliquer la différence.

Graphe 23

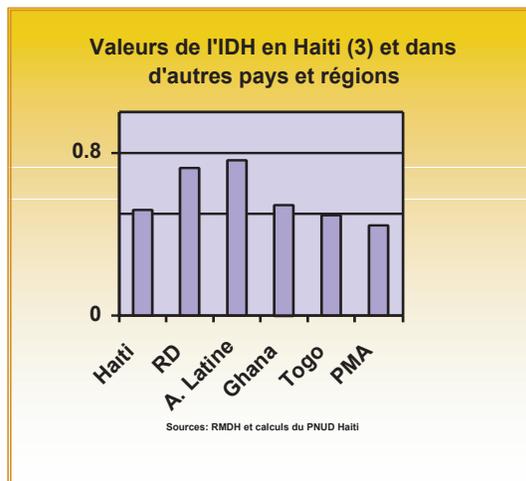


³⁵ Cette question a été discutée dans le cas haïtien à propos de l’évaluation de la pauvreté.

L'IDH d'Haïti serait supérieur à celui des PMA (0,442), similaire à celui des pays à revenu faible (0,549) mais, en tout cas, beaucoup plus bas que le niveau régional (0,760).

Le chiffre du RMDH pour l'espérance de vie est probablement sous-estimé, si on tient compte des dernières informations disponibles dans les enquêtes, qui situent l'espérance de vie dans une fourchette de 54 à 57 ans. Cependant, même si on fait appel aux mêmes informations que le Rapport Mondial pour l'espérance de vie et le PIB, et qu'on se limite donc à inclure les informations pour l'éducation, les résultats mèneraient Haïti à la frontière avec les pays à développement moyen. Ces résultats sont à comparer avec la valeur de l'IDH dans le rapport mondial 2001: 0,467. Autrement dit, de telles valeurs amèneraient Haïti au niveau du Ghana, ou du Kenya (respectivement à la 119^e et à la 123^e place au classement). C'est-à-dire au niveau des pays à développement humain moyen, ou juste à la frontière avec les pays à faible développement humain. L'IDH d'Haïti serait supérieur à celui des PMA (0,442), similaire à celui des pays à revenu faible (0,549) mais, en tout cas, beau-

Graphie



coup plus bas que le niveau régional (0,760). Cependant, ce type de comparaison à un caractère illustratif et non scientifique étant donné que dans les pays comparables, de tels écarts entre données nationales et internationales peuvent également être observés.

Les résultats de l'IDH montrent, par exemple, qu'Haïti aurait une position dans le classement plus favorable que celle qui se baserait sur le PIB par habitant (une conclusion cohérente avec les analyses développées dans ce chapitre à propos de la pauvreté).

En terme de politique, l'indicateur montre l'importance d'un approfondissement de l'effort dans le domaine éducatif, une condition nécessaire à la sortie d'Haïti des pays à faible développement humain. Des investissements importants sont nécessaires dans une telle perspective, ainsi que pour relever le niveau d'espérance de vie (mortalité, nutrition, eau potable). La mobilisation de telles ressources suppose qu'Haïti s'engage dans une dynamique durable d'expansion de la production, avec un appui de la communauté internationale.

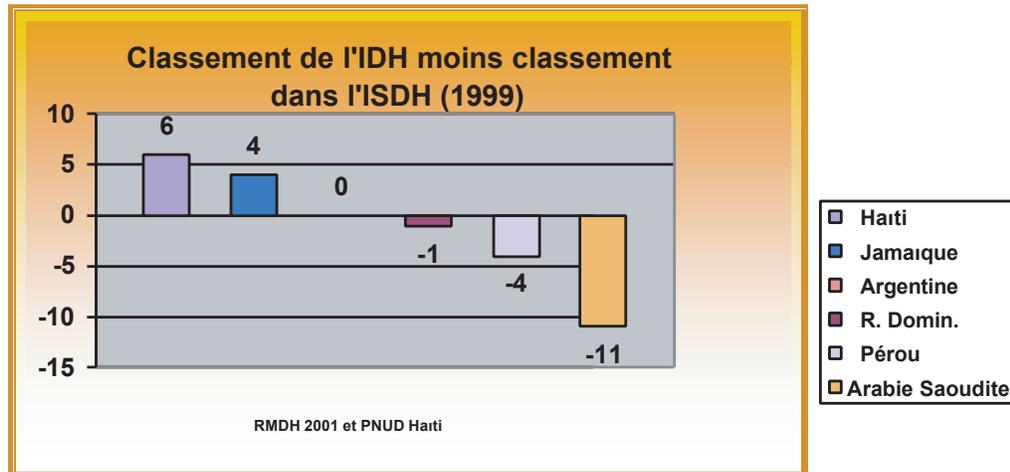
2.8.2. Un Indicateur Sexo-spécifique de Développement Humain (ISDH) relativement positif

Les inégalités entre sexes restent une cause fondamentale des inégalités globales. L'ISDH est fondé sur les mêmes variables que l'IDH. Cependant, il ne se contente pas de reprendre les valeurs prises par ces variables pour chaque sexe, il les corrige de façon à tenir compte des disparités sociologiques entre sexes.

Cet indicateur vise à tenir compte des disparités entre les femmes et les hommes dans les trois domaines du développement humain (longévité, éducation et revenus). Les résultats pour Haïti sont en accord avec l'analyse déjà réalisée dans le chapitre sur l'équité de genre. L'ISDH est de 0,521 (avec la valeur minimale à 0,501, selon les données retenues). Haïti, qui se situe actuellement à la 118^e place avec une valeur de l'indicateur de 0,463 dans le rapport mondial, se situerait alors au niveau des Comores ou du Kenya (respectivement aux 113^e et 112^e rangs).

CHAPITRE II

Grappe 25



Ce résultat est très important, puisqu'il montre une différence entre le classement selon l'IDH et selon l'ISDH favorable de 6 positions en faveur de l'ISDH. Autrement dit, l'égalité relative que veut mesurer l'ISDH, serait parmi les plus élevées en termes relatifs des 146 pays du RMDH. Ce qui nous montre que l'équité de genre en Haïti fait plus de progrès que dans d'autres pays de la région, et certainement beaucoup plus que d'autres pays du Moyen-Orient.

2.8.3. L'accès à l'information et le développement technologique: L'Indicateur de Développement Technologique.

L'accès à l'information constitue une dimension importante du développement de la société démocratique et un complément nécessaire de la formation de la population. Une population analphabète, qui n'a pas accès à l'information, pourra difficilement faire valoir ses droits constitutionnels et participer activement dans la société. En ce qui concerne les technologies anciennes, la radio est le moyen le plus utilisé en Haïti. Au moins une fois par semaine les 2/3 de la population écoutent la radio, par rapport à 30% qui regardent la télévision, et un peu plus d'un quart qui lit le journal. Mais on observe de grandes inégalités dans cet accès³⁶. Bien que moins d'un tiers de la population n'utilise

aucun de ces médias au cours de la semaine, ce pourcentage est de plus de 55 % parmi les moins instruits, et de plus de 50 % pour les femmes en milieu rural. Au contraire, dans la zone métropolitaine et parmi la population d'un niveau secondaire, moins de 10 % n'utilisent aucun de ces médias au cours de la semaine. Compte tenu de ce qu'Haïti jouit d'une presse assez diversifiée et libre, on peut supposer que la population urbaine est assez bien informée, ce qui est moins vrai en niveau rural. Paradoxalement, l'intérêt pour l'information ne semble pas avoir évolué de manière significative depuis 1995.

Mais l'accès à l'information touche également des aspects comme l'information officielle – souvent peu transparente, particulièrement pour les plus pauvres – ou l'accès aux nouvelles technologies. Haïti, un pays traditionnellement en marge des révolutions économiques, ne doit pas manquer les opportunités qu'offrent des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le dernier Rapport Mondial de Développement Humain de 2001, a calculé l'indicateur de développement technologique (IDT) pour 72 pays (Haïti n'était pas inclus). Cet indicateur est destiné à évaluer le niveau d'innovation et de diffusion des technologies d'un pays, ainsi que le degré de formation des compétences humaines. L'IDT rend aussi compte de la

L'équité de genre en Haïti fait plus de progrès que dans d'autres pays de la région, et certainement beaucoup plus que d'autres pays du Moyen-Orient.

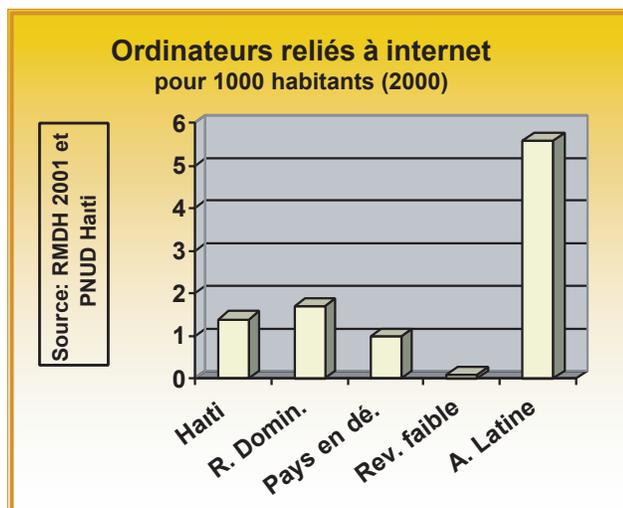
Haïti, un pays traditionnellement en marge des révolutions économiques, ne doit pas manquer les opportunités qu'offrent des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

capacité à participer aux innovations technologiques. L'IDT pour Haïti a été calculé à l'occasion du Sommet de l'Internet Haïtien organisé en décembre 2001 (voir note méthodologique).

Dans la composition de l'IDT, quatre caractéristiques ont été sélectionnées, afin de permettre de tirer profit de l'ère des réseaux:

- i) *l'innovation technologique*, qui constitue le plus haut niveau du développement technologique mondial. Sans surprise Haïti montre sa grande faiblesse avec 2 brevets en 1998, et un nombre de licences inconnu.
- ii) *la diffusion de technologies récentes* (pour bénéficier des possibilités dans le domaine), comme les ordinateurs reliés à l'internet ou les exportations à haut contenu technologique, où Haïti montre une situation plus nuancée.
- iii) *la diffusion des technologies anciennes* (comme le téléphone ou l'électricité, qui sont des préalables à la diffusion des nouvelles technologies); Haïti montre un grand retard dans cette catégorie.

Graphe 26



- iv) *les compétences humaines* (indispensables à l'invention et à l'utilisation

des nouvelles technologies), où Haïti a fait certains progrès.

L'analyse des différentes dimensions montre l'existence d'inégalités dérivées d'abord de l'accès aux technologies anciennes, qui entravent l'accès aux NTIC dans les zones rurales. L'accès à une ligne téléphonique et à l'électricité est de beaucoup plus facile à Port-au-Prince que dans les zones rurales du pays.

L'indicateur de développement technologique (IDT) correspondant pour Haïti est donc de 0,093. Cette valeur classe Haïti dans le petit lot des pays *en marge* des technologies, après le Nicaragua, le Pakistan, le Sénégal, le Ghana, le Kenya et avant des pays comme le Népal, la Tanzanie, le Soudan et le Mozambique. Cette position défavorable en marge des technologies n'est pourtant pas inévitable, et cache certains éléments positifs dans ce domaine. Le nombre d'ordinateurs reliés à l'internet, par exemple (1,3 par mille habitants), qui touche aussi certaines villes de province, est supérieur à la moyenne des pays en développement (voir graphe 26). De même, l'existence d'un réseau de partenariat public-privé dans le domaine (Fondation RDDH), les propositions dérivées du Sommet National d'Internet, le déblocage de la gestion du domaine ht ou l'existence en Haïti des nouvelles opportunités de formation technologique de pointe (MBDS, *Cisco academies* ou *Linux academies*) constituent autant d'occasions à saisir dans les années à venir³⁷. Les NTIC peuvent également contribuer à améliorer la gouvernance (e-gouvernance).

³⁷ En ce qui concerne les perceptions de la population par rapport aux NTIC, on peut signaler l'existence de l'«Enquête sur les connaissances, pratiques et attitudes autour des Nouvelles Technologies de l'Information et la Communication», en cours de réalisation par le Réseau de Développement Durable en Haïti (RDDH) avec le financement du PNUD.

PARTIE II

LA GOUVERNANCE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE

rndh 2002

CHAPITRE III

**LES ACTEURS DE LA
GOUVERNANCE
DANS LA
PERSPECTIVE
DU DHD**



rndh 2002

CHAPITRE III

Les acteurs de la gouvernance dans la perspective du DHD

Le chapitre précédent a noté l'apport respectif de ces trois grands acteurs – la Société Civile, le Secteur Privé, l'Etat – dans le processus de reconfiguration sociale et politique sans entrer dans trop de détails. Ce nouveau chapitre a un triple intérêt pour cette nouvelle dynamique.

Il introduit d'abord la problématique de la gouvernance avant d'envisager le positionnement surtout politique de chacun de ces acteurs à l'exception du secteur privé. Il s'arrête plus longuement par la suite sur certaines composantes de la Société Civile, notamment la Presse dont la contribution positive à la liberté d'expression, au droit à l'information et à la diversité informative est largement argumentée. Cette revue est complétée par l'étude des demandes de gouvernance de la population de 1984 à nos jours. On note des conjonctures qui sont plus favorables aux droits civils et politiques tandis que d'autres ont vu l'affirmation des droits dits sociaux. En quelque sorte, ce chapitre complète l'image qu'on s'était antérieurement faite de la reconfiguration sur le plan politique.

La troisième dimension qu'il développe porte sur les déficits de gouvernance politique. Les trois grands acteurs de gouvernance se sont préoccupés surtout de trois options constitutionnelles: l'institutionnalisation de la démocratie, l'Etat de droit, la décentralisation. Dans les trois cas, la situation s'est trouvée bloquée à cause de la passivité ou du rôle négatif des différents pouvoirs d'Etat. L'Exécutif a été marqué par l'instabilité institutionnelle et politique en plus de la non-transparence, de la centralisation excessive du pouvoir et de la faiblesse de la coordination stratégique. Sur les trois fonctions constitutionnelles que le Parlement doit remplir, seul la représentation a eu une certaine influence. Le Pouvoir Judiciaire est le moins organisé des trois et cela se reflète à travers de nombreux faits, dont la trop grande dépendance vis-à-vis de

l'Exécutif. Même les organismes dits indépendants sont l'objet de nombreux dysfonctionnements, surtout celui qui est au cœur de la lutte politique: le Conseil Electoral, qui n'a jamais dépassé le stade du «Provisoire» pour devenir «Permanent».

Le Chapitre précédent a permis d'illustrer des avancées substantielles à partir d'indicateurs importants du développement humain durable, tels que l'éducation ou la santé. Il a montré également que malgré les progrès enregistrés, le pays n'est pas véritablement engagé dans un processus de développement humain durable. L'hypothèse retenue dans ce Rapport est que la gouvernance constitue un facteur important qui entrave le déclenchement d'un processus de développement humain durable en Haïti.

L'analyse de l'Etat haïtien au cours de ces dernières décennies permet d'identifier trois (3) grandes crises qui empêchent l'Etat de passer de la tradition à la modernité: crise de légitimité, crise d'efficacité et de productivité et crise de répartition des ressources¹. La permanence de ces trois crises a des effets combinés et constitue l'un des principaux obstacles au développement du pays. En effet, un Etat qui n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs de développement internationalement reconnus, qui mobilise peu de ressources et les gère de manière inefficace et qui, de surcroît, n'assure pas une certaine équité dans leur distribution, ne peut pas garantir le développement humain durable des populations.

¹ Ambroise, Antoine (2001) : *Gestion des crises et perspectives de réforme de l'Etat en vue d'un développement humain durable*, BPM/PNUD/UNDESA, Mimeo.

Après un rapide survol du concept et des acteurs de la gouvernance en Haïti, on s'interrogera sur l'existence d'une demande de gouvernance de la part de la population haïtienne depuis 1986 et on entreprendra dans ce chapitre l'analyse de la gouvernance politique sur laquelle repose l'Etat de Droit.

La définition utilisée par le PNUD considère la gouvernance comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux.

Après un rapide survol du concept et des acteurs de la gouvernance en Haïti, on s'interrogera sur l'existence d'une demande de gouvernance de la part de la population haïtienne depuis 1986 et on entreprendra dans ce chapitre l'analyse de la gouvernance politique sur laquelle repose l'Etat de Droit.

3.1. Le concept de gouvernance

Gouvernance et développement humain sont indissociablement liés. Le développement humain ne saurait être durable sans la bonne gouvernance. La gouvernance ne peut être judicieuse que si elle soutient le développement humain. C'est ainsi que la bonne gouvernance (politico-économique) est devenue, depuis la fin de la guerre froide, une condition de base à l'octroi de l'aide internationale, dans la mesure où elle multiplie l'efficacité et l'impact des actions de développement. Mais tout d'abord, comment définir la gouvernance? Les approches varient selon les courants de pensée et les institutions.

Certes, depuis son apparition dans la Science Politique contemporaine à la fin des années 1980, l'expression a rapidement fait fortune. Au départ, la vision prônée s'est surtout attachée à l'aspect économique, à l'efficacité et à l'efficience de l'Etat. Cette vision «économique» de la gouvernance défendait, *grosso modo*, l'hypothèse suivante: en l'absence d'un minimum d'efficience du secteur public, il faudrait évoluer vers des Etats plus réduits qui produisent un minimum de distorsions à l'économie de marché, laquelle est considérée comme le véritable moteur de la croissance économique et, par conséquent, de la réduction de la pauvreté. Cette vision «économique» de la gouvernance s'est centrée également sur le rôle de l'Etat comme acteur de la gouvernance. Cette définition de la gouvernance a évolué au cours de la décennie 1990² pour inclure des acteurs autres que l'Etat et prendre en compte l'équité – la

dimension «sociale» – qui ne peut pas être assurée par la logique du marché.

La définition utilisée par le PNUD³ considère la gouvernance comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance ainsi approchée englobe, d'une part, les mécanismes, processus et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, assurent leurs obligations et, d'autre part, les institutions auxquelles les citoyens s'adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance a pour principales caractéristiques la participation, la transparence et la responsabilité. Elle favorise de plus la primauté du droit (voir encadré 14).

² Une redéfinition du rôle de l'Etat à partir d'une approche économique peut se trouver à la Banque Mondiale, *L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le Développement dans le monde 1997*.

³ PNUD (1997): *La gouvernance en faveur du développement humain durable*.

Encadré 14

Les caractéristiques de la bonne gouvernance

- **La participation:** dans la prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent les intérêts des populations, fondée sur le respect des droits de l'homme.
- **La transparence:** fondée sur la libre circulation de l'information. Les personnes concernées peuvent avoir accès aux processus et institutions pour comprendre et suivre les questions qui les concernent.
- **La responsabilité:** les décideurs ont l'obligation de rendre compte à la population.
- **L'efficacité, l'efficience:** les processus et les institutions donnent des résultats en fonction des besoins, tout en utilisant au mieux les ressources disponibles.
- **L'équité:** tous les hommes et les femmes ont la possibilité d'améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie.
- **Primauté du droit:** les cadres juridiques doivent être équitables et les textes juridiques appliqués de façon impartiale.
- **Orientation du consensus:** la bonne gouvernance joue un rôle d'intermédiaire entre des intérêts différents pour aboutir à un large consensus.
- **Vision stratégique:** Les dirigeants et le public ont une vaste perspective à long terme de la gouvernance et du développement humain, ainsi qu'une idée de ce qui est nécessaire pour y parvenir.

Source: PNUD, *La bonne gouvernance et le développement humain durable* (1997).

La gouvernance inclut l'Etat, mais le dépasse, en englobant le secteur privé et la société civile. Ces trois composantes se renforcent mutuellement et sont essentielles pour le développement humain durable. La gouvernance a trois dimensions essentielles: économique, politique et administrative. Elles sont au cœur de l'analyse qui suit.

3.2. Le secteur privé face à son rôle de créateur de richesse et d'emploi productif

Le développement humain durable dépend en partie de la création d'emplois qui assurent des revenus suffisants pour améliorer les conditions de vie. Il est maintenant largement reconnu que le secteur privé est la principale source de possibilités d'emplois productifs et, à ce titre, un acteur incontournable des politiques de développement. Ses modes d'organisation influencent directement ou indirectement les politiques sociales, économiques et de développement dans la recherche d'un environnement plus favorable au marché et aux entreprises. Le marché ne saurait toutefois assurer à lui seul une croissance équitable, une représentation équilibrée des hommes et des femmes, la conservation de l'environnement et la croissance

du secteur privé. L'Etat conserve un rôle primordial dans ces domaines et dans la garantie de la primauté du droit. Démocratiser le marché suppose, par exemple, garantir les conditions de concurrence (face à l'arbitraire et au clientélisme), le fonctionnement de la justice et le respect des droits de propriété.

Les études et données sur la composition et le comportement du secteur privé haïtien, formel et informel, sont notoirement insuffisantes⁴. On peut cependant se poser plusieurs questions: Quel est le poids du secteur privé dans la société? Comment s'organise-t-il? Comment participe-t-il à la gouvernance du pays?

Le poids du secteur privé dans l'économie nationale est assez fort, puisqu'il représente plus de 80% du PIB et entre 80% et 90% de l'emploi. Cependant, eu égard aux réalités nationales, il importe aussi de prendre en compte la dimension sociologique, afin de mieux caractériser ce secteur. Pour certains milieux, la notion de secteur privé renvoie généralement à celle d'une bourgeoisie limitant

⁴ Pour une analyse plus détaillée du secteur privé voir Bazin, Henri (2000), pour le secteur informel Lamaute, Nathalie dans PNUD (2002) et *International Finance Corporation* (1998).

A la différence d'autres pays de la région, le secteur privé formel n'articule aucun discours sur le développement socio-économique du pays, ni sur la contribution qu'il compterait y apporter.

ses ambitions à l'import-export, à l'obtention d'un traitement différentiel par l'Etat et aux activités spéculatives. Toutefois, ces perceptions négatives ne peuvent être indistinctement appliquées à tout le secteur du commerce, et encore moins aux activités de production (une bonne partie du secteur privé formel travaille dans la production pour l'assemblage). Il n'en demeure pas moins qu'elles ont été construites en référence à certaines pratiques prévalant dans le passé, telles que le faible paiement d'impôts par le secteur privé.

Par ailleurs, du point de vue de son organisation, le secteur privé des affaires est composé d'un ensemble de chambres consulaires de commerce et d'industrie, et d'associations patronales, dont la plupart ont vu le jour après 1986. Elles montrent encore des faiblesses du point de vue de la structure organisationnelle, bien que des efforts d'intégration se soient produits ces dernières années. En Haïti, par exemple, la pratique de sociétés anonymes n'est pas très répandue. Dans les faits, les sociétés anonymes existantes sont en grande partie des entreprises familiales.

Certes, le secteur (notamment tertiaire) atteste d'un certain dynamisme – qui se traduit par un certain esprit d'entreprise traversant l'ensemble du secteur, et par une certaine capacité à rebondir et à réinventer éventuellement face à l'instabilité politique. On observe cependant souvent que la tactique tient lieu de stratégie. Ce faisant, il n'y a pas de partage de vision commune de l'avenir et les réactions observées sont celles d'un secteur déterminé (communication, distributeur pétrolier, entre autres). A la différence d'autres pays de la région, le secteur privé formel n'articule aucun discours sur le développement socio-économique du pays, ni sur la contribution qu'il compterait y apporter. De récentes initiatives d'action conjointe du secteur semblent porteuses de changement, comme, en 2001, l'analyse de la compétitivité réalisée par le Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie (CLED) ou la récente création d'un Institut de Formation Professionnel «Haïti Tech».

Pour ce qui est des relations du secteur privé dit des affaires avec le secteur étatique, les accointances avec les politiciens n'ont pas manqué dans le passé et continuent encore dans une large mesure à se manifester. Toutefois, on observe depuis quelques années une plus grande visibilité du secteur privé organisé qui intervient dans le débat politique. Ce qui conduit certains analystes à considérer qu'une coexistence plus ou moins pacifique s'est installée. Ainsi, notamment depuis la crise politique subséquente aux élections contestées de l'année 2000, différentes organisations de ce secteur se prononcent conjointement dans les médias et entretiennent des relations formelles avec les autorités gouvernementales. Le secteur a aussi participé à l'Initiative de la Société Civile (ISC) de médiation dans la crise politique en 2001. Cela dit, la question de l'interface avec l'Etat continue à se poser avec acuité. Un Conseil Economique et Social, où figurerait également le secteur informel, pourrait être un instrument en vue de la création d'un climat de confiance propice au développement d'un partenariat.

3.3. La société civile: un acteur indispensable de participation de la population

3.3.1. Des visions différentes sur la société civile haïtienne.

La notion de société civile est complexe et sujette à controverse. Certaines analyses soulignent la faiblesse de la société civile haïtienne. « *La théologie de la libération a bien donné au mouvement social haïtien une apparence de société civile. Celle-ci par ses Communautés Ecclésiales de Base, ses Ti Legliz (ou TKL)... s'était instituée un endroit où la discussion des problèmes quotidiens, sociaux et politiques était possible* »⁵. Dans la mesure où le mouvement s'est prolongé d'une certaine façon à travers des « organisations populaires », l'apparence s'est

⁵ Corten, André, *L'Etat faible haïtien: Economie et politique*, Actes du colloque international de Port-au-Prince, Haïti (juillet 1995); sous la direction de HURBON Laënnec, *Les transitions démocratiques*, Editions Syros, Paris, 1996.

CHAPITRE III

encore renforcée. En fait, il y aurait bien un mouvement social mais pas pour autant une «société civile».

Pour le PNUD, la société civile – qui se situe entre l'individu et l'Etat – comprend différents segments composés d'individus et de groupes (organisés ou non), qui agissent de façon concertée sur les plans: social, politique et économique et sont administrés par des règles et des lois formelles et informelles. La société civile est représentée par une multitude d'organisations ou de groupes autour desquels la société s'organise volontairement. Ce sont des syndicats (assez faibles en Haïti), des ONG, des associations professionnelles, des organisations de femmes (qui ont fait preuve de dynamisme dans le pays), des groupes de jeunes, des groupes culturels et religieux, des organisations communautaires (comme les associations paysannes de base), des instituts de recherche, des groupes à vocation spécifiques (comme l'écologie)... Dans cette optique, les partis politiques feraient aussi partie de la société civile, mais ont un statut hybride dans la mesure où ils constituent un rassemblement de citoyens qui, lorsqu'ils exercent le pouvoir font également partie de l'Etat. Dans ce contexte, il semblerait difficile de parler d'une absence de société civile en Haïti.

Depuis 1986, la société civile haïtienne s'est à nouveau ouvertement organisée et atteste d'un dynamisme variable selon la conjoncture nationale. Les données relatives aux organisations, dans leur ensemble, s'avèrent être cependant insuffisantes et celles qui existent sont partielles: on estime qu'il existe entre 300⁶ et 500⁷ ONG et au moins 2.000 organisations de base. Cependant, il est difficile de dresser un profil objectif des organisations existantes⁸. Parmi les domaines à forte implantation et dynamisme, il y a lieu de citer les organisations du mouvement des femmes, du mouvement paysan, du monde de l'éducation, des droits humains et différents types de collectifs culturels.

Durant la période couverte par le rapport, la société civile haïtienne a été très active dans les demandes de gouvernance, particulièrement en l'absence de canaux de participation politique. Elle assure un ensemble de fonctions politiques qui peuvent être catégorisées comme suit: promotion et défense auprès de l'Etat, des intérêts spécifiques (contrôle de la corruption, fonction revendicative, action de plaidoyer et de lobbying, participation à la préparation de lois); participation à la définition de politiques sectorielles au niveau du pays; appui à l'exécution des politiques et des programmes; et vigilance citoyenne (rôle particulier de la presse). Il convient de rappeler à cet égard que la Constitution de 1987 appelle à la participation citoyenne, à la fois sur les plans individuel et collectif, et qu'il n'y a pas de restrictions administratives à la création d'associations. Il manque toutefois un cadre légal.

La société civile doit aussi veiller sur les droits de tous les citoyens. Pour ce qui est de ces relations avec l'Etat, il faut souligner qu'en raison de la culture politique une certaine méfiance se manifeste. D'une part, l'Etat rechigne à accepter l'ensemble des implications découlant de l'interface – notamment pour ce qui est de la transparence – et, d'autre part, certaines composantes de la société civile soucieuse de leurs propres intérêts sont parfois fortement personnalisées et éprouvent de la difficulté à se positionner par rapport à l'Etat. La construction de l'Etat de Droit suppose que les citoyens connaissent la norme, comprennent son sens et son intérêt et témoignent de leur adhésion. Cela suppose également que l'Etat offre aux citoyens des moyens de se faire valablement entendre (mécanismes de consultation et participation). La participation, pour la première fois, de l'Initiative de la Société Civile – composée d'organisations de la société civile, des églises protestantes et catholiques et du secteur privé – dans la médiation de la crise politique au cours de 2001 constitue en ce sens une

La société civile – qui se situe entre l'individu et l'Etat – comprend différents segments composés d'individus et de groupes (organisés ou non), qui agissent de façon concertée sur les plans: social, politique et économique et sont administrés par des règles et des lois formelles et informelles.

Depuis 1986, la société civile haïtienne s'est à nouveau ouvertement organisée et atteste d'un dynamisme variable selon la conjoncture nationale.

⁶ PNUD (2001): Rapport National sur le Volontariat, Mimeo.

⁷ BM (1998) p.17.

⁸ Voir BM (1998), Rapport Technique ONG.

avancée. On peut aussi noter la mise en place en 2001, pour la première fois, d'un mécanisme de collaboration tripartite entre le Ministère des Affaires Sociales, l'Association d'Industries d'Haïti et le mouvement syndical.

3.3.2. La participation de la presse dans le processus de construction démocratique: un acquis remarquable

Le rôle-clé de la presse en Haïti mérite une attention spéciale. Il s'agit d'un acteur qui joue un rôle fondamental comme moyen d'expression et de contrôle de la gestion des affaires publiques et privées. Qualifié au niveau international comme le «quatrième pouvoir» (après le législatif, l'exécutif et le judiciaire), la presse dispose de différentes associations – notamment des professionnels, des radios communautaires et des femmes – qui, outre la défense des intérêts corporatistes, s'attachent énormément au problème de la liberté d'expression et du droit à l'information.

L'événement du 7 février 1986 a notamment signifié la libération de la parole. Et, à cet égard, la presse a joué et joue encore un rôle primordial dans l'expression des demandes de gouvernance. Ce rôle est probablement à la base de la bonne perception que les Haïtiens ont de la presse. Selon une enquête menée en 1997⁹, la presse était l'institution qui avait le degré de confiance le plus élevé parmi les institutions (84%). En outre, les associations de journalistes ne manquent jamais de se manifester lorsque des membres des médias et/ou le secteur font les frais des dérives autoritaires des groupes violents organisés (menaces, violences physiques et verbales et assassinats). Ce fut particulièrement le cas au cours des années 2000 et 2001, avec l'assassinat de deux journalistes: Jean Dominique à Port-au-Prince, et Brignol Lindor à Petit-Goâve.

⁹ USAID (1997): "Enquête nationale sur les valeurs démocratiques en Haïti et implications pour le développement de la démocratie". Cette enquête a été réalisée au niveau rural et urbain en 1997, sur 1200 personnes, adultes haïtiens de 16 ans et plus.

¹⁰ PNUD (2001): Pour une architecture territoriale de la desserte de services collectifs, Mimeo.

¹¹ Manigat, Sabine (1990): *Les partis politiques*, Dossiers CRESDIP, Imprimeur II, Port-au-Prince, décembre p. 2.

On peut finalement signaler que le territoire est desservi par 142 stations de radio (dont 6 ont une couverture nationale) et 19 stations de télévision émettant légalement et un nombre indéterminé de radios et télé pirates¹⁰. Cette infrastructure – assez diversifiée et pluraliste – et l'absence de mécanismes de censure ont permis de créer l'ouverture d'un espace public de débat, et une certaine responsabilisation des acteurs politiques par rapport aux demandes de la population. Dans ce contexte, la pluralité limitée dans les médias publics – télévision et radio –, bien que regrettable, ne constitue pas un enjeu démocratique majeur. La transparence et la diversité informative, qu'il faudrait absolument préserver, constituent probablement un des principaux acquis de la période étudiée.

3.3.3 Les partis politiques: à la recherche de leur rôle clé dans la société haïtienne.

Les **partis politiques** ont une influence certaine dans la transformation de la société. Ils influencent les institutions, et par ce biais le processus de développement du pays. En Haïti, les partis politiques émergent à nouveau au lendemain de la chute du régime des Duvalier. Comme le signalait certains analystes¹¹, on se heurte à des difficultés de taille lorsqu'on entend se pencher sur les partis politiques. *"Le problème le plus important réside certainement dans la diversité et la dispersion de la scène politique haïtienne, au point que ses contours mêmes paraissent flous à l'observateur. Comment se limiter uniquement aux partis, même dans une définition très stricte de la "scène politique", alors que celle-ci repose sur diverses organisations dites "populaires" ou "démocratiques" qui gravitent autour d'elles mais qui, dans les faits, investissent la scène politique et l'influencent considérablement"*.

La situation des partis politiques révèle une grande hétérogénéité (un certain nombre d'entre elles n'ont jamais eu – ou presque – de représentation parlementaire) et un profil idéologique de gauche ou de centre-gauche

CHAPITRE III

dans les partis plus représentatifs¹². A cela s'ajoutent des nostalgiques du duvaliérisme très minoritaires sur la scène politique. Il faut souligner que les partis politiques ont du mal à trouver leur place dans la société haïtienne, comme le montre une enquête de 1997 sur le bas niveau de confiance de la population à leur sujet (29%)¹³. En effet, ce faible pourcentage montrerait une tendance similaire à celle du *Latinobarometro* ou *Barometro Centroamericano* sur l'absence de confiance des Latino-américains dans les partis politiques. On peut présumer que cette situation ne s'est pas améliorée à la suite de cinq ans de crise politique et de l'incapacité de trouver un accord entre le gouvernement et l'opposition depuis les élections de l'an 2000. On peut en outre épingle l'absence de loi sur le financement des partis politiques, qui oblige les partis à chercher des voies « informelles » de financement; ce qui peut constituer une menace sur le plan de la transparence. Rappelons finalement qu'il n'existe pas en Haïti de restrictions juridiques à la création d'un parti politique.

Dans ce contexte, la vie politique durant la période sous référence reste dominée non par les partis politiques, mais par des hommes politiques influents et populaires, qui soutiennent parfois une clientèle d'une extrême hétérogénéité¹⁴. Cette personnalisation d'une partie de la classe politique, qui n'adhère pas nécessairement à un projet de transformation sociale, pourrait être à la base de la difficulté dans la mise en œuvre des programmes politiques ou dans l'approbation des textes de lois par le Parlement. Malgré cette faible structuration¹⁵, il faut signaler que, depuis les élections de 1995, le Parti Lavalas, dirigé par l'actuel Président de la République, M. Jean Bertrand Aristide, a occupé, de manière quasi exclusive les espaces de pouvoir législatif et exécutif. Toutefois on peut également noter des difficultés d'institutionnalisation au sein de ce mouvement (en 1997, scission au sein du Parti Lavalas et en 2002, démission d'un Premier Ministre).

A la suite de la crise politique dérivée des élections législatives et locales de 2000, un groupe de partis de l'opposition s'est coordonné et s'est imposé comme un interlocuteur avec lequel il faut compter. Depuis lors, la coalition *Convergence démocratique* regroupe une quinzaine de partis politiques – sans programme commun – qui semblent bénéficier d'une audience un peu plus grande résultant notamment de la détérioration de la crise politique et institutionnelle et des mécontentements qu'elle engendre, particulièrement au niveau international.

Il ressort donc de l'analyse que, depuis 1986, la vie politique haïtienne se caractérise par son extrême polarisation, un multipartisme excessif, faiblement structuré et fortement personnalisé. Cette situation a eu des conséquences sur la question électorale depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Le renforcement de ces acteurs politiques incontournables dans le processus de transformation sociale est indispensable pour l'articulation d'un processus de développement humain durable.

3.3.4. Les demandes de gouvernance des populations haïtiennes

La Constitution de 1987, connue comme la «Loi Mère», représente un changement historique majeur dans l'histoire d'Haïti. A la différence d'autres expériences constitutionnelles, elle s'est largement inspirée des demandes populaires et représente l'espoir d'une nouvelle société démocratique. Afin de saisir

Depuis 1986, la vie politique haïtienne se caractérise par son extrême polarisation, un multipartisme excessif, faiblement structuré et fortement personnalisé.

¹² Du point de vue de la représentativité parlementaire depuis 1995. On parle ici de *L'Organisation Politique Lavalas* (actuellement Organisation du Peuple en Lutte) qui appartient, avec deux autres partis de la Convergence démocratique, à l'Internationale Socialiste, et du parti *Fanmi Lavalas*, qui a présenté en 2001 un programme politique «Investir dans l'humain» à forte dimension sociale.

¹³ USAID (1997).

¹⁴ Voir Delince, Kern, (1993): *Les forces politiques en Haïti*. Manuel d'histoire contemporaine, Editions Karthala/Pegasus Books, Canada, Etats-Unis, p. 157 et suivantes.

¹⁵ On peut noter que les partis politiques n'ont pas une tradition de formation et d'organisation des réseaux des mandataires politiques dans les élections, un aspect crucial de transparence et de crédibilité du processus.

A la différence d'autres expériences constitutionnelles, elle s'est largement inspirée des demandes populaires et représente l'espoir d'une nouvelle société démocratique.

cette spécificité du processus démocratique haïtien, on a procédé à une lecture historique récente des demandes de la population à travers le prisme de la gouvernance, durant la période allant de 1985 à 2001. Différentes sources d'information qualitative ont été utilisées pour ce faire: des ouvrages scientifiques, des entretiens, des journaux, des enregistrements d'émissions radiophoniques et télévisées, des supports iconographiques, des notes de presse et des pamphlets de diverses provenances. A l'heure actuelle, cet effort sociologique, et les débats techniques qui ont suivi sa préparation avec les différents secteurs¹⁶, constituent probablement le seul moyen de saisir l'évolution de ces demandes en Haïti depuis 1986. Certes, pour certains observateurs, certaines de ses conclusions peuvent sembler discutables, mais elles demeurent indispensables pour comprendre l'évolution de la gouvernance en Haïti. De la même manière que l'indépendance du pays en 1804 a été le fruit d'une révolution des esclaves, aux années 1980, le processus de démocratisation part du bas vers le haut, mettant fin à une longue période de silence politique.

Sous des formes diverses et selon les opportunités qu'offrait la conjoncture, les populations haïtiennes n'ont cessé d'exprimer des demandes multiples en ce qui a trait à l'organisation et à la gestion de la société.

Sous des formes diverses et selon les opportunités qu'offrait la conjoncture, les populations haïtiennes n'ont pas cessé d'exprimer des demandes multiples en ce qui a trait à l'organisation et à la gestion de la société. Le 7 février 1986 a marqué à cet égard un tournant important dans l'histoire nationale. Par delà la chute même du régime dictatorial des Duvalier (1957-1986), cette époque se caractérise par un immense enthousiasme populaire. Un enthousiasme qui, outre le fait de traduire la confiance en de possibles lendemains meilleurs, atteste notamment et surtout de la volonté des populations marginalisées de se poser comme sujet politique; c'est-à-dire comme des acteurs sociaux et des interlocuteurs politiques, et donc la volonté d'être au

¹⁶ Le groupe de travail sur le document était composé des représentants du gouvernement, du PNUD et de la société civile.

¹⁷ Midy, Franklin, *La transition vers la démocratie: Lever les obstacles ou poser les fondements ?*; in Actes du Colloque international sur les transitions démocratiques, juillet 1995 (Port-au-Prince, Haïti); Sous la direction de Laënnec HURBON; Editions Syros, Paris, 196; p 190-191.

cœur du renouveau. Les aspirations des populations haïtiennes se sont notamment exprimées autour de la question de **la gouvernance, prise au sens de principe du droit**: cadre politico-juridique, reconnaissance des droits fondamentaux des individus et leur défense, satisfaction des besoins vitaux des populations.

On peut différencier deux grandes étapes dans ces demandes de gouvernance de la population. De la chute du régime des Duvalier, en 1986, aux lendemains du coup d'Etat militaire, en 1994, les exigences populaires sont éminemment d'ordre moral et politique. Cependant, au tournant de 1996, sous le second régime Lavalas présidé par René Préval, bien que le registre politique constitue encore le fondement des aspirations populaires, les revendications strictement sociales occupent davantage l'avant-scène. Le tableau qui suit récapitule les demandes de gouvernance durant la période allant de 1985 à 2000.

1985-1994: La lutte pour la liberté et la fin de «Leta kraze zo».

Les revendications fondamentales pour le changement et la démocratie sont présentées ci-dessous selon la catégorisation adoptée par un sociologue haïtien¹⁷.

Fin de «Leta kraze zo», de l'Etat massacreur, dont la fonction essentielle est de préserver l'ordre oligarchique existant et de réprimer sauvagement toute tentative de remise en question de cet ordre;

Fin de la «Sosyete bourik travay pou chwal galonnen¹⁸» ou d'une exclusion socio-culturelle de la majorité de la population. Besogneuse, donnée pour culturellement, sinon radicalement inférieure, cette majorité est contrainte au travail pour le bénéfice d'une minorité, tout en étant exclue de la vie politique du pays. Il s'agit là d'une remise en question radicale de la société d'exclusion fondée tout ensemble

¹⁸ Les ânes triment pour que les chevaux reçoivent les galons.

CHAPITRE III

sur la subordination économique et sur l'exclusion politique et culturelle de la majorité travailleuse (1804-1986);

Fin de la culture officielle d'exclusion qui partage la population en «moun sòt/moun lespri»¹⁹. Est radicalement remise en question la culture dominante qui fait passer les mœurs, les croyances, les pratiques, la langue, le mode de vie de la majorité travailleuse pour des superstitions ou des vestiges de la barbarie africaine, qui les met à l'index et les pourchasse;

Fin des politiques de dépendance: «Peyi a pa pou vann, ni an gwo, ni an detay»²⁰; non aux «machann peyi!»²¹. Non aux politiques de liquidation nationale, le pays n'est pas à vendre. Le mouvement (social) appelle à une seconde indépendance qui arrache Haïti à la tutelle étrangère. Non pas à la rhétorique nationaliste, mais à une indépendance concrète, qui signifiait pour les esclaves de 1804 la libre disposition de soi et la possession pour soi de la terre, qui signifie aujourd'hui, dans le contexte d'interdépendance, le plein développement des ressources de chacun et la disponibilité pour chacun des ressources nationales, grâce à des politiques qui seront définies avant tout en fonction des intérêts des citoyens du pays.

Cette période de lutte pour la liberté et de répression politique présente, cependant, des demandes et des acteurs différents selon la période.

1985: Année de mobilisation de la jeunesse. Sur le plan démographique, la société haïtienne se caractérise par la jeunesse de ses populations. En 1985, ce sont donc les jeunes qui se font le porte-flambeau de la parole revendicatrice. L'année 1985 avait été décrétée, par les Nations Unies, Année Internationale de la Jeunesse. En Haïti, cette année a été particulièrement célébrée autour du thème des droits humains. Des milliers de jeunes Haïtiens et Haïtiennes ont saisi cette occasion

pour se réunir, prendre la parole et enfin dire. Dire leurs aspirations de mieux-être et de justice; dire leur refus de la misère abjecte, dire leur rejet d'un Etat prédateur et de l'incurie administrative. A travers les différents discours des jeunes, on peut identifier un ensemble de demandes relatives à la gouvernance. Citons: la citoyenneté et la démocratie, la justice sociale et la liberté, les droits fondamentaux de la personne, les rapports de l'Etat avec les populations et la souveraineté nationale. Quel que soit le registre utilisé, ce qui est exprimé c'est la détermination de combattre la dictature et, par-là même, de refuser que la volonté populaire soit jugulée.

1986: Année de tous les possibles - Le temps de la politique. La nuit du 6 au 7 février 1986 voit la chute du régime de Jean-Claude Duvalier. Les exigences populaires de l'époque sont fondamentalement d'ordre moral et politique et, ce faisant, adressent les questions de légitimité, de légalité et de pouvoir. Ces exigences portent donc d'abord et avant tout sur le droit et la citoyenneté, plus que sur le social en tant que tel. Ainsi, il peut être relevé, par exemple, l'absence d'émeutes dites de la faim – malgré 60% de la population en dessous de la ligne de pauvreté monétaire – et de la quasi-inexistence des grèves pour de meilleures conditions de travail. Et quand des revendications strictement sociales surgissent, elles s'articulent généralement à une revendication proprement politique. Un tel fait atteste d'une politisation certaine de la population haïtienne.

Parmi les principales exigences exprimées par la grande majorité des populations il y a lieu de citer: la fin de l'apartheid social, la fin de l'arbitraire et de la violence, le respect des droits et libertés fondamentales, l'assainissement/la démocratisation/la moralisation/la décentralisation de l'administration publique, la participation à la gestion des affaires publiques, le changement du statut des femmes et, par-dessus tout, le changement de la nature de

¹⁹ Gens sots et gens d'esprit.

²⁰ Le pays n'est pas à vendre, ni en gros, ni au détail.

²¹ Vendeurs de pays.

l'Etat. La nature des exigences populaires n'exclut toutefois pas la formulation de revendications sociales propres à certains groupes ou à certains secteurs tels que les femmes²² ou la paysannerie. Le foisonnement d'idées et d'échanges auquel donnent lieu les mobilisations de toutes sortes de regroupements et d'associations des citoyens fait peu à peu apparaître la nécessité de l'élaboration d'un cadre de référence pour asseoir la refondation tant souhaitée de la société. L'adoption d'une nouvelle constitution et la tenue d'élections sont posées comme un processus devant y conduire.

1987: Année de la mobilisation - A la conquête de la citoyenneté. Le 29 mars, la nouvelle constitution, drapeau de la fin de la dictature, est massivement votée²³. La participation enregistrée a surtout un caractère civique, dans la mesure où elle ne concerne que l'électorat. Ce texte fondamental, la « Loi-Mère », doit son succès principalement à certains de ses articles, notamment ceux traitant du Créole comme langue officielle, de la liberté d'opinion et de culte, et la mise à l'écart des fonctions publiques des collaborateurs notoires du régime des Duvalier. En adoptant cette constitution, les populations expriment clairement des demandes relatives à la gouvernance démocratique. D'où un ensemble de mobilisations, particulièrement manifestes dans le secteur de l'éducation, dans le monde syndical, dans la paysannerie et dans le secteur de la santé. L'éducation populaire et l'alphabétisation constituent également un des champs où s'investissent différents types d'organisations telles que les Organisations de Promotion du Développement, les branches de l'action pastorale des Eglises catholiques et protestantes et les associations de citoyens. Dans ces espaces, la jeunesse accuse d'une présence non négligeable.

Pour sa part, la paysannerie a pleinement conscience de la nécessité de se reconstituer institutionnellement et c'est justement de ce lieu

qu'elle s'exprime. La mobilisation paysanne se manifeste particulièrement dans certaines régions du pays, notamment le Nord-Ouest, le Plateau Central et l'Artibonite contre l'attribution abusive des terres du domaine de l'Etat à des gros propriétaires fonciers, la validation des titres de propriétés, la rente fermière abusive, l'aide alimentaire américaine, le crédit usuraire, l'érosion des sols et la contrebande du riz, entre autres.

Les centrales syndicales s'engagent, pour leur part, dans des négociations sur le Code du Travail. Elles font «la dure expérience de négociations de relations de travail dans un système économique truffé de contradictions». Ces négociations des centrales syndicales, faiblement préparées dans ce domaine, n'aboutiront pas. Les travaux seront finalement interrompus.

D'autres groupes, d'obédience plus politique, s'attachent spécifiquement au problème de la consolidation du système démocratique et, pour se faire, posent la question des modalités de fonctionnement de l'Etat. Par ailleurs, les prestataires de soins se mobilisent également pour réclamer l'élaboration d'une politique nationale en la matière et la régulation du secteur sanitaire dans toutes ses composantes. Dans ce cadre, la question de la décentralisation et celle de la participation sont largement posées.

Réunis sur d'autres bases, des groupes de jeunes, proclament «la solidarité entre les jeunes» et prônent, au nom justement du futur qu'il leur incombera de gérer, l'implication des jeunes dans toutes les questions nationales. Dans cette mouvance, les jeunes réunis autour de l'église catholique se font entendre dans un registre plus varié que celui de 1986 et qui porte notamment sur l'indépendance du secteur dit populaire par rapport à la hiérarchie du clergé catholique.

1988 -1989: Années de la fin de l'état de grâce - L'ordre des baïonnettes. Cette période se caractérise, entre autres, par: la suc-

²² Notamment lors de la Marche des Femmes du 3 avril. A Port-au-Prince et dans les provinces, des milliers de femmes ont manifesté dans les rues.

²³ Sur un total de 1,273.302 voix exprimées, on dénombrait 1,270.932 oui.

CHAPITRE III

cession au pouvoir des factions militaires²⁴ et la répression qu'elles exercent sur les différents secteurs du mouvement social. En dépit de cette violence diluvienne, l'esprit de fronde persiste et, au sein du mouvement démocratique, des organisations dites populaires se radicalisent et s'en tiennent à leur exigence de changement. Il est également à noter l'éloignement de l'essentiel de la classe politique traditionnelle des luttes populaires réelles.

Dans un tel contexte, les exigences populaires se caractérisent encore par leur caractère éminemment politique et s'articulent ici tout particulièrement sur des questions de pouvoir et de légitimité, autour de l'application de la Constitution de 1987. Les mots d'ordre du moment indiquent clairement le refus d'accepter l'ordre des baïonnettes et de renoncer au projet de construire une nouvelle société.

1990: Année de la renaissance de l'espoir - A nouveau en marche pour l'Etat de Droit.

Les militaires sont encore au pouvoir mais prétendent organiser des «élections libres». Cette annonce est suivie d'une attaque en règle visant les membres du mouvement démocratique. En dépit de la sévère répression qui s'instaure, les exigences populaires continuent à s'exprimer dans un registre éminemment politique. La mobilisation contre le pouvoir des militaires ne se dément pas et elle s'effectue, entre autres, sous la bannière de la Constitution de 1987.

Le processus électoral est finalement lancé. Certains groupes considèrent que les élections constituent un «piège démocratique» et appellent la population à s'abstenir. La grande majorité des populations répond d'abord relativement timidement au processus de participation aux élections, jusqu'à la déclaration de candidature de M. Jean Bertrand Aristide. On enregistre alors une augmentation spectaculaire du nombre de personnes inscrites sur les listes électorales et également de celles disposées à participer à l'organisation du scrutin.

Ce faisant, les masses populaires envahissent avec détermination le processus électoral et, par la même, le champ du politique.

Jean Bertrand Aristide remporte haut la main les élections du 16 décembre 1990 car, «*il était le seul candidat à exprimer une exigence morale en politique: le refus radical précisément de toute compromission avec le macoutisme*»²⁵. La grande majorité des populations considère en effet que ses vœux sont en voie d'être exaucés. C'est ce que traduit le slogan «*Priyé a monte, gras la desann ! La prière est montée aux cieux et la grâce est descendue!*». Ce slogan indique également la teneur du mandat confié aux élus, c'est-à-dire la réalisation d'au moins trois (3) objectifs minimums, à savoir: justice, transparence et participation. Avec cette victoire, les populations réaffirment leurs exigences pour l'Etat de Droit et leur volonté d'être partie prenante de la gestion publique.

1991- 1994: Les années du coup d'Etat - Le rêve assassiné. Le 7 janvier 1991, une insurrection populaire fait échec au coup d'Etat de Roger Lafontant, un baron du duvaliérisme. Cette tentative de récupération du pouvoir est perçue par les masses populaires comme une arrogance et un défi qu'il importait de relever: «*A bas la confiscation du pouvoir!*», tel est le cri de ralliement des manifestants dans l'ensemble du pays, qui font échouer la tentative de coup d'Etat.

7 février 1991: Le président élu, Jean Bertrand Aristide, prête serment. D'entrée de jeu, le gouvernement tente de satisfaire à une revendication essentielle de la paysannerie en détruisant le pouvoir exercé par la structure des chefs de sections²⁶ et de leurs auxiliaires les «choukèt lawouze»; nonobstant les véhémentes protestations de certains groupes, les

²⁴ Avec un intermède: Après des élections contestées et boudées par les populations, l'armée porte au pouvoir, en janvier 1988, Lesly Manigat, un académicien reconnu. Cette même armée le renverse cinq (5) mois plus tard.

²⁵ Dahomay, Jacky (1992); *Qui a peur de la démocratie en Haïti?*, in Revue Chemins Critiques, Vol. 2, No 3, mai 1992, p. 12.

²⁶ Autocrates rassemblant tous les pouvoirs au niveau de la Section Communale: législatif, judiciaire et exécutif.

mesures économiques édictées sont appliquées sans déclencher la furie des masses populaires. Une telle situation résulte, selon certains analystes, du fait que les populations concernées avaient gardé une totale confiance en leur Président. Pour d'autres, l'explication doit aussi être recherchée dans le manque d'informations des populations. Cela dit, les revendications concernant la participation à la gestion publique sont parmi celles qui continuent à s'exprimer avec le plus de force. En effet, la nécessaire organisation et institutionnalisation devant structurer rationnellement la mobilisation fait cruellement défaut et la place est laissée à l'improvisation grandissante. A ce propos, certaines explications proposées par Jean Dominique²⁷ épingle des handicaps à la participation, particulièrement en ce qui concerne la méfiance héritée du duvaliérisme entre les acteurs de la gouvernance. Des exigences très spécifiques sont par ailleurs exprimées dans cette conjoncture. Elles concernent respectivement les relations entre le pouvoir et la presse indépendante et la constitution d'une force de police nationale.

Le 30 septembre 1991: Coup d'Etat militaire. Ce coup d'Etat signifie très clairement le refus d'accepter que les masses populaires se posent en actrices sur la scène politique nationale et indique donc également un parti pris en faveur du *statu quo*. Ce qui peut, dans ce contexte, être considéré comme demande de gouvernance qui s'exprime fondamentalement à travers les différentes formes de la résistance au coup d'Etat – et les milliers de victimes –, y compris, malgré les difficultés de tous ordres que cela implique, l'accueil assez favorable de l'embargo international voté en juin 1993. Le caractère non étanche de cet embargo sera d'ailleurs largement dénoncé.

Les négociations relatives au retour en Haïti du Président constitutionnel font de plus en plus clairement état, au mois de septembre 1994, de l'intervention d'une force multinationale. Cette option provoque une levée de bouclier

²⁷ Dominique, Jean Léopold (1993): *Haïti: le mandat. Qui a peur de la participation?*; in revue Chemins Critiques, Vol. 3, N^{os} 1-2, décembre 1993, pp 180, 181.

²⁸ 19 septembre 1994, des forces militaires multinationales sous la bannière de l'ONU débarquent en Haïti.

des secteurs les plus radicaux qui, au nom de la souveraineté nationale, s'y opposent farouchement. Parallèlement à cela, les organisations de défense des droits humains lancent des mises en garde pour que des interdictions de départ frappent les auteurs et acteurs du coup d'Etat, notamment ceux responsables des plus graves actes de répression. Les populations, notamment celles des milieux populaires, accueillent avec un soulagement certain cette intervention²⁸ car, elle signifie avant tout qu'un terme sera mis à la répression systématique exercée principalement contre elles. Il n'en demeure pas moins que cette situation est aussi vécue avec une certaine ambiguïté, compte tenu des précédents de l'histoire haïtienne.

1994–1999: Les années du retour à l'ordre constitutionnel - Le rendez-vous manqué.

Dès «le retour à l'ordre constitutionnel» (ainsi nommé en raison de la reprise du pouvoir par le Président Aristide exilé, en 1991, par les militaires), des exigences très claires sont posées par les populations par rapport aux années du coup d'Etat: réhabilitation des victimes du coup d'Etat, justice et réparation, poursuite et jugement des criminels, interdiction de départ pour les putschistes, désarmement des groupes para-militaires, protection des vies et des biens, transparence, dissolution de l'armée et invalidation des actes posés par les autorités de facto. Puis, en 1995 et 1996, des élections qui accusent une participation réduite, portent au pouvoir M. René Préal, Premier Ministre de Jean Bertrand Aristide en 1991. Pour attester de la prise en compte des revendications relatives à l'Etat de droit, le nouveau gouvernement adopte d'entrée de jeu le mot d'ordre «Restauration de l'autorité de l'Etat!». Si les revendications à caractère politique continuent à être exprimées sous ce second mandat du Mouvement Lavalas (février 1996-février 2001), il n'en demeure pas moins que celles à caractère plus social s'avèrent de plus en plus prépondérantes. Ces revendications s'expriment notamment, entre 1996 et en 1998, sur les questions de la cherté de la vie (*lavi chè*), de l'accès aux services sociaux de base et des conditions générales de vie des populations les plus démunies.

CHAPITRE III

Les demandes politiques. La première demande est la justice et l'égalité des citoyens. Les organisations de défense des droits humains, les associations de victimes et les organisations de femmes se font particulièrement entendre sur la question de la réhabilitation. Outre le fait de réclamer que justice soit faite, nombre de ces organisations lancent le débat sur la nature et la portée même de la réhabilitation et insistent pour que l'Etat se positionne clairement sur la question.

La mobilisation autour de la question de la réhabilitation se heurte au discours gouvernemental prônant la réconciliation nationale et surtout le pardon. L'attitude du pouvoir en place rappelle douloureusement aux populations le caractère négocié du retour dit à l'ordre constitutionnel. Nonobstant le malaise certain causé par le cadre de ce retour, les populations se déclarent prêtes à adhérer au projet de réconciliation dans la mesure où celui-ci n'occulte pas l'exigence de justice. Les organisations de droits humains se mobilisent pour réclamer la création d'une Commission de Vérité et de Justice. Le gouvernement agréé à cette demande au mois de décembre 1994.

Bien que les revendications de justice dominent la scène nationale, d'autres exigences – autant des groupements des droits de l'homme que de la presse – sont également formulées et portent sur la participation et la transparence. On peut citer la demande de reconnaissance citoyenne (défaillance de l'état civil pour au moins 40% de la population), de participation locale, de contrôle démocratique et de dédommagement financier. D'autre part, une préoccupation majeure de «bonne gouvernance» est la moralité politique et la transparence (gran manjè), qui se pose comme une exigence essentielle qui sous-entend le rôle de l'Etat. Les principes de justice, participation et transparence demeurent donc au cœur des demandes.

Les demandes économiques et sociales. En

effet, les demandes s'étendent aux droits économiques, sociaux et culturels: droits des enfants, des personnes handicapées et des personnes du troisième âge; l'éducation pour tous/toutes; la promotion et la défense de la culture nationale. C'est aussi le cas de l'environnement: adoption de mesures pour arrêter la dégradation (qu'Haïti ne serve plus de déversoir de déchets toxiques). Un aspect crucial et dynamique a trait à la problématique des femmes: révision des textes de loi et leur harmonisation avec les conventions et traités signés et ratifiés par l'Etat haïtien; santé des femmes, notamment la santé de la reproduction; violence faite aux femmes; participation politique; et l'inscription de la question des femmes dans l'agenda politique national.

Les autres demandes, qui concernent la politique de développement, sont la libéralisation de l'économie, la prise en compte des impacts sociaux des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), les demandes de réforme agraire et de création d'emplois et, de plus en plus, les relations haïtiano-dominicaines. Compte tenu des conséquences générales pour le pays du premier PAS, et de l'absence de transparence et de participation dans les négociations des accords, les groupes de pression mettent aussi à l'index les principaux risques sur les conditions de vie des populations. Ces groupes réclament également l'annulation de la dette extérieure, en mettant en exergue le fait que les prêts octroyés sous la dictature n'avaient pas servi à développer le pays et encore moins à offrir des services aux populations, mais bien souvent à engraisser les comptes bancaires de certains dirigeants. En ce qui concerne les relations haïtiano-dominicaines: des plaidoyers sont menés en faveur d'une négociation globale devant résoudre les problèmes les plus cruciaux, à savoir: la régularisation de la situation des travailleurs haïtiens en République Dominicaine et du statut juridique des personnes d'ascendance haïtienne, la régularisation du développement frontalier et l'adoption d'un principe de non-intervention dans les affaires internes

Si les revendications à caractère politique continuent à être exprimées sous ce second mandat du Mouvement Lavalas (février 1996-février 2001), il n'en demeure pas moins que celles à caractère plus social s'avèrent de plus en plus prépondérantes.

de l'autre Etat. La société civile a montré un dynamisme dans les propositions quant à la définition et l'établissement de relations de coopération au niveau technique, culturel et économique, entre autres.

2000: L'année de la dépression démocratique. Suite à une crise politique qui durait depuis 1997, des élections législatives ont eu lieu au mois de mai avec un taux de participation appréciable. Cette participation s'est exprimée tant au niveau de l'électorat, de la surveillance électorale (réseaux d'observateurs de la société civile), que de la conduite des opérations dans les bureaux de vote. Les résultats proclamés de ces élections donnent lieu à de vives protestations (au niveau national et international) à des contestations, et à une certaine perte de la confiance internationale. La non prise en compte de ces réactions conduit au boycott de l'opposition des présidentielles de novembre, où le seul candidat connu est J.B. Aristide. Une bonne partie de la population s'abstient de participer à ce scrutin (novembre 2000).

Suite à la contestation de ces élections, Haïti entre dans l'ère de la «crise électorale»; une crise dont la non-résolution, et tout ce qu'elle induit, contribue à enfoncer le pays dans une véritable dépression, qui se reflète dans le fonctionnement de l'Etat et des institutions. Dans ce qui se dit et se fait, il est en effet difficile de dégager des orientations claires; les réalités sont chargées de singularités et de déroutantes contradictions. L'Exécutif montrait en 2000 une incapacité de donner des réponses à toutes les revendications des populations sporadiquement exprimées: «Se naje pou nou sòti! / Il s'agit de nager pour essayer de s'en sortir!». Les demandes de gouvernance, tout en restant largement insatisfaites, ne donnent plus lieu à de grandes mobilisations. La fuite hors du pays s'offre alors, chaque fois qu'elle est possible, comme une dramatique alternative avec des conséquences sur les propres capacités nationales. Plusieurs milliers d'Haïtiens ont

quitté légalement le pays en 2000 à destination des États-Unis et du Canada.

On a pu observer dans ce sous-chapitre une convergence entre les demandes de gouvernance (justice, transparence et participation) et les principes du développement humain durable. La question de fond reste et demeure celle de la satisfaction de ces demandes, à savoir la construction de la démocratie et d'un développement humain durable en Haïti. Dans la mesure où la Constitution reflète dans une grande mesure les demandes de gouvernance de la population, et la recherche de la «bonne gouvernance haïtienne», elle peut servir d'indicateur pour mesurer les progrès dans la satisfaction de ces demandes.

3.4. La gouvernance politique

3.4.1. Du nouveau rôle de l'Etat

Le premier objectif de l'Etat est de créer un environnement politique et juridique favorable au développement humain durable. Par Etat on entend les institutions politiques et celles du secteur public. Le PNUD s'intéresse à l'efficacité avec laquelle l'Etat satisfait les besoins de ses citoyens.

En Haïti, le rôle de l'Etat depuis l'indépendance laisse beaucoup à désirer. Les régimes politiques successifs, hormis de courtes échappées, ont reposé sur *l'ultra centralisme*, l'arbitraire, le clientélisme et le népotisme et sur une Administration qui n'a jamais été en mesure de fournir aux citoyens des services auxquels ils ont droit. C'est pourquoi la plupart des observateurs caractérisent Haïti comme étant mal et sous-administrée²⁹. En effet, en dehors de la «République de Port-au-Prince» la présence de l'Etat s'est longtemps manifestée surtout par un appareil institutionnel à caractère politique et répressif.

Ce rôle se voit radicalement modifié avec le projet social et culturel de démocratisation de la société initié par la Constitution de 1987, lequel vise cinq grands objectifs³⁰, savoir: la

²⁹ Recensement des agents de la fonction publique, Rapport final, Bureau du Premier Ministre/PNUD /DESA, août 1996.

³⁰ Voir BCP, p. 20.

CHAPITRE III

reconnaissance de la citoyenneté, l'institutionnalisation de la démocratie, la cohésion sociale et culturelle, l'Etat garant de l'intérêt général dans le développement économique et social, la décentralisation et la participation. Force est cependant de constater que, quinze ans après le vote référendaire, un écart important subsiste entre les prescrits constitutionnels et la réalité concrète. Si le texte constitutionnel s'est si peu matérialisé, c'est qu'il existe, d'une part, un hors-texte dont le poids est déterminant et, d'autre part, une série d'invariants structurels.

Parmi les principaux facteurs expliquant cet écart – lesquels seront analysés dans ce chapitre –, il y a lieu de retenir les ambiguïtés et complexités de la Constitution (en ce qui concerne le mandat de l'Etat, particulièrement en matière de services publics et décentralisation),

la faiblesse de l'Etat, qui n'a pas les moyens de sa politique, et l'attitude de certains secteurs. Par ailleurs, on peut constater que les expériences de changement engagées se trouvent régulièrement ralenties ou bloquées par des invariants structurels qui sont définis comme étant « *une structure particulière qui, dans une continuité historique, contribue à fabriquer du stable avec de l'évolutif, n'évolue elle-même qu'en fonction de la nécessité de protéger et de consolider cette stabilité, représente par défaut ce qui survit à tout changement et résiste aux séquences de rupture en ne modifiant sa forme que pour se perpétuer dans son être* »³¹. Parmi les invariants structurels soulevés par le Bilan Commun du Pays, on peut signaler: la faiblesse de l'Etat et l'instabilité politique, les inégalités et la pauvreté, l'appropriation de l'appareil étatique et l'impunité (voir encadré 15).

Encadré 15

Les invariants structurels de la société haïtienne

Les structures invariantes apparaissent non pas comme des résistances au changement, mais comme élément déterminant du changement lui-même. « *Ce ne sont pas les mutations qui déterminent l'évolution, mais les réaménagements auto-protecteurs que ces mutations provoquent* ». En Haïti, le BCP a notamment cité:

- **La faiblesse de l'Etat et l'instabilité politique:** Sous le régime des Duvalier (1957-1986), l'Etat paraissait fort mais ne l'était que de son pouvoir coercitif. Privé de légitimité démocratique, il était faible à force de n'être fort que du soutien de l'armée. Cependant, l'Etat est loin d'être inexistant dans la mesure où les Ministères et autres structures techniques fonctionnent, de manière inégale, tant au niveau central qu'aux échelons déconcentrés. Les efforts de renforcement institutionnel engagés dans certaines institutions apportent des résultats (MEF, IHSI, DPC, APENA...) qui ne sont, en général, pas à la hauteur des efforts consentis, ni des ressources engagées.
- **Les clivages, les inégalités et la pauvreté:** La société haïtienne est historiquement marquée par de très fortes inégalités sociales et spatiales ainsi que par une série de clivages (couleur, genre, âge, langue, religion). La population rurale est tenue à l'écart, comme le montrait l'existence d'un *Code rural* en Haïti. Inégalité et pauvreté monétaire et humaine sont des facteurs d'instabilité structurelle.
- **La référence à la spécificité haïtienne:** Cette référence constitue, tant pour une majorité de citoyens que pour le personnel politique, une excuse commode pour résister aux changements que suppose toute marche vers la démocratie et la construction de l'Etat de droit qui, elle, appelle l'institutionnalisation.
- **L'appropriation de l'appareil étatique, la monopolisation et la personnalisation du pouvoir:** Tout particulièrement, les pratiques liées à la personnalisation du pouvoir s'avèrent être des freins à la nécessaire institutionnalisation de l'appareil d'Etat et, ce faisant, dénaturent le pouvoir. Une expression de cette situation est le fait que, dans bien des cas, les Ministres ne disposent pas de pouvoir exécutif réel.
- **L'impunité:** Le système judiciaire haïtien, malgré certaines améliorations, se distingue notamment par le caractère sélectif de l'impunité et la défaillance générale de l'accusation.

Source : Bilan Commun de Pays (PNUD), 2000

Encadré 16

Culture démocratique et organisations politiques

Traditionnellement, les partis politiques ne sont pas les seuls acteurs du système politique haïtien. Parmi les autres formations, également d'essence politique, il convient de signaler les organisations dites populaires ou démocratiques. Bien que non constituées en partis, ces organisations se sont distinguées par leurs prises de position sur des questions politiques fondamentales, ou encore par le fait qu'elles reflétaient des courants spécifiques non représentés ailleurs. Bien que la représentativité de ces organisations, en termes d'affiliation, doive être relativisée, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sauraient être ignorées, notamment durant la période allant de 1986 à 1994. Durant cette période, ces organisations ont en effet bénéficié d'un écho et d'une sympathie non négligeable auprès des populations, particulièrement celle des milieux urbains et suburbains, et ce notamment en raison de leurs positions critiques, de leurs grandes actions de mobilisation et de leur sensibilité envers les problèmes de la vie quotidienne (insécurité, cherté de la vie).

Cependant, au tournant des années 1994-1995 – après la période du coup d'Etat – d'une part, ces organisations ont connu un certain déclin ou un essoufflement et, d'autre part, un nouveau profil a vu le jour. Certains groupuscules issus des milieux marginaux urbains déclarent être les véritables organisations populaires. Ils pratiquent l'intolérance (sous toutes ses formes), et s'en prennent souvent à ceux qui adoptent des positions critiques face au pouvoir. Très vite dénommées "chimères" par une partie de la population, on se réfère généralement à eux de façon abusive lorsque l'on parle des "organisations populaires". Cela dit, en dépit des difficultés auxquelles elles sont confrontées, les organisations populaires de l'après-7 février 1986 continuent encore d'exister. La culture de la paix, qui figure dans les discours du gouvernement en place, a encore du chemin à faire dans les mentalités des partisans des organisations à caractère violent.

Source : A partir des documents de base du RNDH

Une fois présentés le concept et les acteurs de la gouvernance en Haïti, on entre dans l'analyse du premier aspect de la gouvernance: le domaine politique. Certes, la gouvernance politique a été fortement affecté par le coup d'Etat militaire du 30 septembre 1991. Comme le signale un document récent de la Présidence, les 5.000 victimes³² du coup d'Etat représentent « le plus sanglant événement en 200 ans d'une histoire difficile »³³. Dix ans plus tard, la question est de savoir dans quelle mesure la gouvernance politique ne constitue pas toujours une entrave au développement humain durable en Haïti. On se concentrera davantage sur deux facteurs clefs de l'analyse politique pour apporter quelques éléments de réponse à ce questionnement: le niveau de stabilité des institutions et leur capacité – particulièrement après 1994 – à satisfaire les demandes de gouvernance de la population.

3.4.2. Les caractéristiques de la gouvernance politique

Dans le cadre du RNDH, des efforts ont été réalisés pour mesurer le degré d'instabilité politique au niveau de l'Exécutif et du Législatif. Dans le premier cas, deux sources d'information ont été utilisées: le journal officiel – *Le Moniteur* – et les informations complémentaires collectées auprès de différentes institutions publiques. L'analyse a porté plus spécifiquement sur sept (7) Ministères considérés comme prioritaires. Pour ce qui est du Législatif, l'analyse s'est limitée au nombre de lois publiées qui sera mis en parallèle, à titre indicatif, aux données sur le Bénin. De plus, les autres composantes essentielles de l'Etat – le pouvoir judiciaire, les institutions indépendantes, la décentralisation – seront également analysées.

Un Pouvoir Exécutif instable à la recherche de son rôle stratégique.

Depuis la chute du régime des Duvalier en

³² Rapporté par Amnistie Internationale.

³³ *De la Dictature à la démocratie: Haïti, 10 ans après le coup d'Etat du 30 septembre 1991*, Présidence de la République d'Haïti.

CHAPITRE III

février 1986, Haïti a changé de gouvernement une fois par an en moyenne (quinze gouvernements durant la période), et la durée des Ministres à leur poste est de neuf mois en moyenne. En trois occasions, ces changements sont passés par les urnes; dans trois autres ils ont résulté de la volonté présidentielle; dans deux cas il s'est agi d'un accord politique et dans les sept autres cas les changements ont été provoqués par la force répressive. On peut noter, à l'intérieur de ces dynamiques, une forte présence de la Présidence qui connaît une certaine stabilité depuis 1994 (Aristide-Préval-Aristide), alors que la fonction de Premier Ministre est restée vacante durant six gouvernements, dont celui sous la présidence de M. René Préval dans la période 1997-1999. Le gouvernement le plus stable de la période a été celui de M. Jacques-Edouard Alexis (24 mois) et les plus courts ceux de M^{me} Claudette Werleigh et de M. Martial Célestin (4 mois).

Mais l'instabilité politique n'est pas le seul facteur qui affecte le fonctionnement de l'Exécutif. La centralisation du pouvoir et l'absence de transparence dans la gestion administrative perdurent dans son fonctionnement. De même, la faiblesse de la coordination stratégique est une forme majeure de la «mal-administration». Elle peut être illustrée par la difficulté depuis 1995 de consolider le fonctionnement régulier du Conseil des Ministres.

La nouvelle Constitution de 1987 introduit de nouveaux éléments, tels que la présence d'un Premier Ministre. En Haïti, l'institution du Premier Ministre a été mise en place pour qu'un partage effectif de pouvoir soit effectué au sein de l'Exécutif et pour une meilleure coordination de l'action gouvernementale. Toutefois, on peut constater que, malgré l'existence de périodes d'une certaine coordination – comme la période 1999-2001 –, la Primature n'est pas parvenue à jouer pleinement son rôle depuis 1987. Dans ce sens, on peut signaler les crises périodiques d'autorité et

de compétences entre certaines entités jouant un rôle quelconque de planification ou de coordination (Primature et Ministère de Planification et de la Coopération Externe). Comme conséquence de ces insuffisances de coordination, de nombreux Ministères et institutions font preuve d'un certain «isolement» alors que la recherche de synergies et de partenariats est indispensable dans la mise en œuvre des politiques de développement humain durable.

En outre, la division des rôles entre la Présidence et la Primature n'est réglée ni par la loi ni par la coutume; ce qui laisse pendant la question de la modernisation de l'État et voue aux aléas de la conjoncture le rôle de ces entités. Dans les différents systèmes politiques, les réponses à la question de la division des rôles au plus haut niveau de l'Exécutif varient³⁴. Dans le cas d'Haïti, et plus précisément en référence à la Constitution de 1987, la Présidence assure un rôle stratégique de supervision globale du fonctionnement de l'État et de la stabilité des institutions. Le rôle crucial de coordination gouvernementale et de pilotage dans la définition et l'orientation globale des politiques demeure une attribution de la Primature.

Malheureusement, dans ce contexte d'instabilité politique et institutionnelle, on a assisté à une tendance de ces institutions stratégiques à s'orienter vers le court terme en pratiquant une politique réactive et en s'engageant dans l'exécution de projets d'investissements, tel que cela se pratique dans certains autres pays de la région. Historiquement, en Haïti, la Présidence a été caractérisée par une forte concentration et une centralisation des décisions. Cela s'est manifesté tout récemment dans sa présence dans les investissements (plus de 40% du total de l'investissement public en 1999/00), une tâche qui, *a priori*, revient à d'autres institutions exécutives (les Ministères). De même, à cause des pratiques anciennes, le Président remplit légalement des rôles

Le rôle crucial de coordination gouvernementale et de pilotage dans la définition et l'orientation globale des politiques demeure une attribution de la Primature.

singuliers, tels, entre autres: révoquer des Maires (dans des cas de corruption, par exemple), renouveler le mandat des juges d'instruction ou, dans certains cas, signer les papiers d'adoption. Cet ensemble d'activités alourdisent les attributions d'une Présidence appelée à jouer un rôle stratégique dans le développement humain durable du pays. L'amélioration récente des relations avec la République Dominicaine initiée par la Présidence, après deux siècles de méfiance réciproque, constitue un bon exemple de la nécessité d'un pilotage stratégique du développement.

CHAPITRE III

INSTABILITE INSTITUTIONNELLE EN CHIFFRES (1986 - 2001)

President	Chef de Gouvernement 1 ^{er} Ministre	Nombre de titulaires par Ministères ciblés							
		MARNDR ³⁵	MEF ³⁶	MENJS	MJ ³⁷	MPCE ³⁸	MSPP	MTPTC ³⁹	
1986 (07/02) / H. Namphy ⁴⁰	Pas de titulaire	2	4	1	2	3	2	2	
1988 (07/02) / L.F. Manigat	M. Celestin	1	1	1	1	1	1	1	
1988 (20/06) / H.	Pas de titulaire	1	1	1	1	2	1	1	
1988 (17/09) / P. Avril	Pas de titulaire	1	2	2	2	2	1	2	
1990 (13/03) / E.P. Trouillot	Pas de titulaire	2	2	2	1	1	1	2	
1991 (07/02) / J.B. Aristide	R.G. Preval	1	1	1	2	1	2	1	
Gouvernement de facto ⁴¹									
1991 (x/10) / J. Nerette	J. J. Honorat	2	1	1	2	2	1	1	
1992 (19/06) / M. L. Bazin		1	1	1	1	1	1	1	
E. Jonassaint		1	2	1	1	2	1	1	
Gouvernement constitutionnel									
J.B. Aristide ⁴²	R. Malval	1	1	1	1	1	1	1	
1994 (15/10)	S. Michel	1	1	1	1	1	1	1	

³⁵ Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural.

³⁶ Ministère de l'Economie et des Finances.

³⁷ Ministère de la Justice.

³⁸ Ministère de la Planification et de la Coopération Externe.

³⁹ Ministère des Travaux Publics, Transport et Communication.

⁴⁰ CNG (Conseil National de Gouvernement) formé par Henry Namphy (Président), Williams Régala, Max Vallés, Alix Cinéas, Gérard Gourgues (membres), Prosper Avril (conseiller), M.Gourgues démissionne en mars 1986.

⁴¹ Les gouvernements de facto (en gris) n'étaient pas reconnus par la Communauté internationale.

⁴² Durant son exil, depuis août 1993, le gouvernement constitutionnel a eu un gouvernement (Premier Ministre R. Malval) présent en Haïti, parallèlement au gouvernement de facto.

Président	Chef de Gouvernement	Nombre de titulaires par Ministères ciblés							
		MARNDR ³⁵	MEF ³⁶	MENJS	MJ ³⁷	MPCE ³⁸	MSPP	MTPTC ³⁹	
	1 ^{er} Ministre	1	1	1	1	1	1	1	
	C. Werleigh								
1996 (07/02) / R. G. Préal	R. Smarth	1	1	1	1	1	2	1	
	Pas de titulaire (10/97)	1				1			
	J. E. Alexis (03/03)	1	1	1	1	1	1	2	
2001 (07/02) / J.-B. Aristide	J. M. Chérestal	1	1	1	1	1	1	1	

CHAPITRE III

La faible efficacité du Législatif: un obstacle au développement humain durable

L'empire de la loi constitue la base de la construction d'un Etat de Droit qui garantit les droits des citoyens, dans la mesure où elle limite les privilèges et l'arbitraire. En Haïti, la Constitution a proposé une nouvelle société démocratique, mais le cadre légal n'a pas été adapté aux changements constitutionnels. De plus, il y a un décalage entre les dispositions légales, inadaptées, et la réalité. Si on y ajoute la nécessité d'adapter la législation au nouveau contexte économique international, on comprend bien l'importance du rôle du Parlement dans le développement humain durable haïtien.

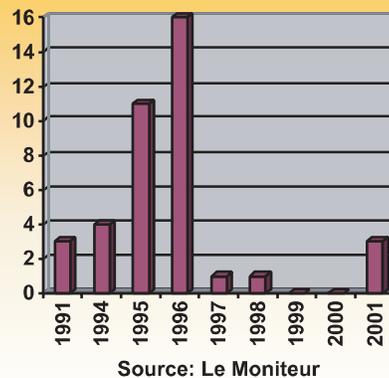
En Haïti, le Sénat de la République et la Chambre des députés par l'exercice de leurs fonctions représentative, législative et de contrôle de finances publiques et de l'action gouvernementale, jouent un rôle clef dans le processus de démocratisation. Malheureusement, comme le signale un récent rapport, «*de ces trois fonctions, la première (représentative) semble être la mieux remplie par nos parlementaires, qui connaissent bien les besoins et les attentes de leurs électeurs et qui les font valoir en toute occasion. On ne peut cependant pas en dire autant de leur performance dans l'exercice de leur fonction législative et de contrôle, qui laisse à désirer depuis 1991*»⁴³. Depuis lors, à peine trente quatre (34) textes de lois ont été votés par le Parlement et, pour leur part, les budgets ont été généralement reconduits. Le pays a connu trois générations de parlementaires à productivité variable, mais en général très faible. Ainsi, moins de quarante (40) lois ont été approuvées entre la 44^e et la 47^e Législature (1986 et 2001)⁴⁴. Hormis 1995 et 1996 (voir

graphe 27), aucun Parlement n'a réussi à adopter plus de deux (2) lois au cours d'une année. Il s'agit donc d'une quantité minimale au regard des résultats obtenus dans un pays comme le Bénin, avec 26 lois en moyenne approuvées annuellement entre 1999 et 2001⁴⁵.

En ce qui concerne les lois votées par la 45^e Législature (1991-1995) et par la 46^e Législature (1995-1999), le constat est quasiment le même. Les 36 lois approuvées concernent pour l'essentiel des textes relatifs à la création ou la modification de taxes (16) et seulement sept traitent des institutions du pays⁴⁶. Au-delà des lois, le Parlement a aussi sanctionné quinze Décrets⁴⁷ relativement à des conventions internationales et accords financiers.

Après deux années de rodage de l'institution au milieu de la décennie (voir graphe), le niveau d'efficacité parlementaire est tombé de manière dramatique en 1997 et ne semble pas

Nombre des lois approuvées par le Parlement 1991-2001



devoir s'améliorer. Rappelons que la 47^e Législature (2000-2002) n'a approuvé que trois lois en quinze mois de fonctionnement.

⁴³ Ambroise, Antoine (2001) *Gestion des crises et perspectives de réforme de l'Etat en vue d'un développement humain durable*, BPM/PNUD/UNDESA, Mimeo.

⁴⁴ On notera également que, depuis 1991, les parlementaires ont approuvé 14 lois dans la 45^e Législature, 18 dans la 46^e et 3 dans la 47^e.

⁴⁵ 15 lois en 1999, 31 lois en 2000 et 33 lois en 2001.

⁴⁶ Parmi lesquelles on peut citer la PNH, les Collectivités Territoriales, la modernisation des entreprises publiques et le départ volontaire des fonctionnaires.

⁴⁷ Constitution de la République d'Haïti: Article 276.1: *La ratification des Traités, des Conventions et des Accords Internationaux est donnée sous forme de Décret.*

La raison la plus évidente de cette paralysie des pouvoirs législatif et réglementaire semble être l'instabilité politique.

La raison la plus évidente de cette paralysie des pouvoirs législatif et réglementaire semble être l'instabilité politique. On peut conclure que l'heure n'est pas encore au renforcement des institutions du pays. Aujourd'hui encore, les détenteurs du pouvoir mènent une politique conjoncturelle de survie et, dans cette logique, les grands absents sont bien sûr les textes de lois si nécessaires à la construction de l'Etat de Droit (notamment la reconnaissance pleine et entière de la citoyenneté).

Toutefois, la faiblesse institutionnelle des partis politiques est aussi un facteur à prendre en considération dans la faible productivité du Parlement.

Certes, l'instabilité de l'institution parlementaire elle-même – et des acteurs politiques concernés – s'avère être une contrainte sérieuse au développement du pays. C'est ainsi que le Parlement en dépit de l'adoption de la Constitution en 1987 a été quasi inexistant avant 1991, réprimé pendant le coup d'Etat de 1991-1994, non opérationnel – à cause du blocage d'un secteur politique – entre 1997 et 1999 et fermé entre janvier 1999 et septembre 2000. Depuis lors, la situation s'est quelque peu améliorée, mais les blocages structurels persistent. A titre d'illustration citons la difficulté de tenir des séances parlementaires régulières, faute de quorum pendant trois (3) semaines en septembre 2001⁴⁸. Pour faire face à cette situation, le Président de la République a convoqué à l'extraordinaire le Corps Législatif⁴⁹, pour procéder au vote de onze documents, parmi lesquels les projets de loi rectificative du budget, le projet de loi sur les zones franches, le Code des Investissements, le projet de loi sur le Fonds d'Entretien Routier et le traité de la CARICOM. A l'ouverture de la session ordinaire (mois de janvier), aucune de ces propositions, indispensables au développement du pays, n'avait été votée par le Corps Législatif, bien qu'il soit contrôlé très majoritairement par le parti Fanmi Lavalas. A tout cela, il convient de si-

⁴⁸ Bien qu'une majorité quasi absolue soit détenue par un seul parti politique, celui du Président en exercice.

⁴⁹ Le Moniteur, Arrêté daté du 24 octobre 2001.

⁵⁰ Article 91 du Décret du 22 août 1995.

gnaler une tendance de certains parlementaires à s'immiscer dans les dossiers du ressort de l'Exécutif ou à s'engager dans des activités diverses du domaine privé.

La justice: un des piliers de l'Etat de droit

A l'instar des autres pays, anciennes colonies de la France, Haïti a hérité du Droit français, droit codifié trouvant sa place dans la famille du droit romano-germanique. D'une manière générale, l'organisation judiciaire haïtienne est pyramidale et couvre tous les secteurs de la vie sociale voire publique. La justice est animée par des acteurs internes et externes. Son fonctionnement a été maintes fois contesté et son incapacité à répondre à la demande de justice décriée. Les raisons sont multiples et les conséquences de cet état de fait dommageables pour l'Etat de droit.

a) Les structures et les acteurs

Les structures de droit commun. A la base de la pyramide, se trouvent les Tribunaux de Paix, présents dans toutes les communes du pays. Ils administrent une justice de proximité et ont recours dans certains cas, à la conciliation⁵⁰. Les Tribunaux de Première Instance, au nombre de quinze, sont établis dans le chef-lieu de chaque département. Ils ont plénitude de juridiction dans les affaires civiles, commerciales, criminelles et maritimes. Ils connaissent de l'appel de certaines décisions des Tribunaux de Paix. Les Cours d'Appel sont compétentes pour connaître de l'appel des jugements rendus par les Tribunaux de Première Instance. Elles sont au nombre de cinq.

La Cour de Cassation est la plus haute juridiction du pays. Sauf dans des cas bien déterminés par la loi, elle ne connaît pas du fond des affaires.

Les structures spécialisées. A côté des Tribunaux Spéciaux du Travail, pour Enfants et Terriens régis par le Code de Travail et par des Lois Spéciales, il existe une Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. Le contentieux de la constitutionnalité des lois est

CHAPITRE III

connu par la Cour de Cassation. Tous les Tribunaux spéciaux sont basés dans la capitale⁵¹ et il en existe un seul par spécialité. Leur concentration dans la seule capitale ajoutée à leur petit nombre et à d'autres causes limitent leur accessibilité à la grande majorité des populations. Ainsi, pour l'année 2000-2001, le Tribunal Spécial du Travail, a été saisi de 327 cas, 112 cas seulement, soit environ 40% des cas, ont été entendus⁵².

La mise en cause de la responsabilité de l'Etat devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif apparaît très limitée. Pour l'année 1999-2000, la Cour a statué sur cent cinq (105) affaires. Neuf (9) arrêts ont été rendus dont trois relatifs aux affaires financières (comptes de l'Etat). Parce que les sièges au niveau de la Cour n'ont pas été pourvus depuis l'an 2001, celle-ci n'a pu connaître des actions pendantes au niveau du greffe⁵³.

Par ailleurs, se pose la question de l'application des arrêts rendus par la Cour contre l'administration. Il n'existe pas en effet d'exequatur en matière de contentieux administratif et donc pas de force coercitive contre l'Etat. Par conséquent, les administrés sont dans l'impossibilité matérielle de faire exécuter les décisions rendues en leur faveur contre la puissance publique. Sans doute, est-ce là l'une des raisons qui explique le peu d'empressement de ces derniers à saisir cette juridiction.

La compétence matérielle du Tribunal pour Enfants est limitée à la matière pénale⁵⁴. Les textes sur la justice pénale des mineurs mériteraient, à tout le moins, un toilettage en pro-

fondeur, ne serait-ce que pour les mettre en conformité ou les rendre compatibles avec les conventions internationales ratifiées par Haïti, notamment, la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le Tribunal de Première Instance est compétent en d'autres matières, étant entendu, que la responsabilité civile de l'enfant est assumée par les parents, les tuteurs ou le Commissaire du Gouvernement. Le Tribunal Terrien est basé à Saint-Marc, dans le département de l'Artibonite. Il connaît des questions terriennes, très vivaces dans ce département.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est dévolu à la Cour de Cassation qui statue en sections réunies. Tout citoyen peut soulever devant la Cour l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi ou des dispositions d'une loi qui lui font grief. Il s'agit d'un contrôle d'exception, limité au cas d'espèce.

Par ailleurs, dans le système judiciaire haïtien, on peut distinguer les acteurs internes/directs des acteurs externes/indirects.

Les acteurs internes/directs Les acteurs internes/directs que sont les magistrats (Juges et Commissaires du Gouvernement), constituent le Corps Judiciaire et exercent le Pouvoir Judiciaire⁵⁵. L'on peut également ranger dans cette catégorie, les greffiers, huissiers, la Police Judiciaire, l'Administration Pénitentiaire Nationale (APENA), les notaires et les avocats. Ces derniers sont constitués par Barreau. Il existe environ quatorze barreaux dans tout le pays. Ceux-ci sont établis près des Tribunaux de Première Instance. L'on note une absence de structure nationale pouvant fédérer l'ensemble des Barreaux et assurer leur représentativité.

Dans les sections communales reculées, il arrive que la justice soit distribuée par le Conseil d'Administration des Sections Communales (CASEC) assisté par une Assemblée

51 A l'exception du Tribunal Terrien basé à Saint-Marc, dans le département de l'Artibonite (Gonaïves, Saint-Marc).

52 Statistiques du Greffe du Tribunal du Travail, 17 avril 2002.

53 Aux termes des dispositions de l'article 200-6 de la Constitution de 1987, c'est le Sénat de la République qui élit les 10 membres de la Cour.

54 C'est un Décret du 20 novembre 1961 qui a institué près le Tribunal de Première Instance de Port-au-Prince, une Section Spéciale dénommée Tribunal pour Enfants.

55 Article 3, décret du 22 août 1995 sur l'organisation judiciaire, modifiant la loi du 18 septembre 1985.

de la Section Communale (ASEC). Le Conseil d'Administration des Sections Communales intervient comme arbitre/ conciliateur dans les affaires civiles⁵⁶ et joue le rôle d'auxiliaire de la Police Judiciaire dans les affaires pénales.

La Cour de Cassation est la plus haute juridiction du pays. Sauf dans des cas bien déterminés par la loi, elle ne connaît pas du fond des affaires.

Les acteurs externes/indirects. Le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique, chargé du service public de la justice⁵⁷ et l'Ecole de la Magistrature, récemment créé⁵⁸ ayant pour vocation de former le corps judiciaire, sont également des acteurs principaux, bien qu'externes, de la Justice haïtienne.

Présidé par le Président de la Cour de Cassation, le Conseil Supérieur de la Magistrature, siège pour la circonstance, en sections réunies. Juge des juges, le Conseil Supérieur de la Magistrature s'illustre par son inefficacité, notamment, en matière de prise à partie.

b) Les faiblesses de la justice haïtienne

Les difficultés de la justice haïtienne sont nombreuses et complexes. L'on peut néanmoins en relever quelques-unes, soulignées dans de nombreux rapports.

La formation du personnel judiciaire, notamment des juges de Paix, la médiocrité des moyens mis à la disposition de la justice, l'incapacité de la justice formelle à répondre à la demande citoyenne de justice, *la problématique de l'indépendance effective du Pouvoir Judiciaire* et la désuétude des textes, consti-

tuent les principales faiblesses de la justice haïtienne.

La formation du personnel judiciaire. La création, en 1995, de l'Ecole de la Magistrature – qui se veut l'institution de référence en matière de formation du personnel judiciaire – est une pièce maîtresse dans la réforme de la justice. Elle aurait formé à ce jour, une centaine de magistrats. Avant sa création, il n'existait pas de structure de formation du personnel judiciaire, ce qui explique en partie l'incompétence de certains membres du corps judiciaire et, d'une manière générale, du personnel judiciaire.

La médiocrité des moyens mis à la disposition de la Justice. Depuis le retour à l'ordre constitutionnel, le budget actuel du Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique ne permet pas de satisfaire les besoins en matière de justice. Selon les données disponibles pour l'année 1999/2000, les dépenses du MJSP, de l'ordre de 1.117 millions de gourdes, représente 14.7% du total. La plus grande part de ces dépenses est affectée au paiement des salaires (82%). Près de 83% de ce même budget sont alloués à la Police Nationale d'Haïti (PNH) et à l'Administration Pénitentiaire Nationale (APENA)⁵⁹.

L'insuffisance des ressources humaines nécessaires à une bonne administration de la justice constitue un autre souci pour les gouvernants. L'on dénombre près de 537 magistrats pour une population estimée à huit millions d'habitants⁶⁰, déployés de manière disparate sur le territoire national.

La césure entre la population et la justice formelle. La majorité de la population, faiblement scolarisée et de culture orale, ne se reconnaîtrait pas dans la justice officielle caractérisée par son formalisme, son langage spécialisé,

⁵⁶ Article 955 et s. du *Code de Procédure Civile*.

⁵⁷ Il existe un service de l'Inspection Judiciaire au sein du MJSP. «Les inspecteurs judiciaires sont des agents du Ministère de la Justice près les Tribunaux, Cours et Parquets de la République. Ils contrôlent l'application des dispositions du Décret sur l'Organisation judiciaire et dressent un rapport au Ministre de la Justice après chaque inspection» (article 164 du Décret du 22 août 1995).

⁵⁸ L'Ecole de la Magistrature, considérée comme la vitrine de la justice haïtienne, a été créée en 1995. A ce jour, elle a formé une centaine de magistrats.

⁵⁹ PNUD/Bureau Amérique Latine et Caraïbes – Projet régional de justice, *Justices en Haïti*, octobre 1999, doc Minéo, p. 52.

⁶⁰ Ce chiffre serait nettement plus élevé si l'on tient compte du fait que le dernier recensement date de 1982.

CHAPITRE III

réservé à des initiés et son coût élevé. Face à cette situation, il s'est développé des modes alternatifs/informels de régulation sociale⁶¹.

En effet, « ...la société haïtienne opère selon un pluralisme juridique. Il s'agit d'un pluralisme de fait, c'est-à-dire d'une coexistence de plusieurs modes de règlement des conflits. Il est aisé de constater qu'il y a, en réalité, un divorce entre les juristes et les populations en ce qui a trait à la coutume. D'un point de vue institutionnel et juridique, la réception du modèle civiliste semble être « parfaite » en Haïti, les professionnels du Droit ayant adhéré pleinement à la philosophie institutionnelle « unitaire » du Code Civil qui avait été introduit dès 1826. Par contre, l'analyse anthropologique des modalités d'application de ce dispositif souligne que la réception est si limitée que l'essentiel de la vie juridique continue à être déterminé par une vision endogène qui repose sur une conception plurielle de la société. D'où un divorce considérable entre l'action planificatrice du législateur et de l'administrateur fondée sur une conception unitaire du Droit et les modalités de régulation au jour le jour des conflits par les populations qui, elles, continuent à s'en tenir à leur vision plurielle de la « bonne société ». Ceci expliquerait l'abandon quasi total de la Justice étatique par une bonne partie des Haïtiens⁶².

La problématique de l'indépendance effective du Pouvoir Judiciaire. Bien que l'indépendance du Pouvoir Judiciaire soit affirmée dans la Constitution, il reste que son effectivité est sujette à caution. Comme le souligne une étude: « ...il est évident que le pouvoir judiciaire souffre actuellement, de façon formelle et informelle, de la tutelle pesante et parfois autoritaire de l'Exécutif »⁶³. L'une des contradictions – et pas la moindre –, est le fait que le

Constituant de 1987 affirme l'indépendance du Pouvoir Judiciaire⁶⁴ et attribue, en même temps, aux Assemblées Départementales et Communales le pouvoir de proposer au chef de l'Etat une liste de trois personnes par siège pour être nommées aux fonctions de Juge aux Cours d'Appel et aux Tribunaux de Première Instance⁶⁵.

Des avant-projets de loi relatifs à la mise en œuvre effective de l'indépendance du Pouvoir Judiciaire ont été élaborés par le MJSP avec l'assistance technique internationale⁶⁶. Ces textes, élaborés en l'an 2000, n'ont pas, jusqu'alors, été soumis à l'Assemblée Nationale pour adoption.

La désuétude des textes. D'une manière générale, la plupart de textes en matière de justice sont désuets. Il en est ainsi en matière pénale. Adoptés en 1835 l'un et l'autre, le Code d'Instruction Criminelle et le Code Pénal n'ont connu aucune réforme d'envergure depuis cette année-là et il en résulte que ces codes sont en déphasage avec le vécu actuel du peuple haïtien et sont difficilement conciliables avec les exigences des conventions internationales ratifiées par Haïti et de celles de la Constitution de 1987⁶⁷.

c) Les conséquences

L'impunité, l'inaccessibilité à la justice du plus grand nombre, de nombreux dysfonctionnements dans l'administration de la justice apparaissent comme les principales conséquences des faiblesses tantôt relevées de la justice haïtienne.

⁶¹ Myssa, Camille (2001): *La place de la coutume dans le droit positif haïtien*, Rapport PNUD/Projet Justice, Mimeo.

⁶² Idem.

⁶³ PNUD/Bureau Amérique Latine et Caraïbes, op. cit p. 46.

⁶⁴ Article 60. Egalement, l'article 177 qui affirme le principe de l'inamovibilité des Juges, à l'exclusion notable des Juges de Paix.

⁶⁵ Article 175.

⁶⁶ Notamment de la Mission Internationale Civile d'Appui en Haïti (MICAH). Il s'agit, notamment, des avant-projets de loi sur le Statut de la Magistrature, sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, sur l'Ecole de la Magistrature et sur la Déontologie du magistrat.

⁶⁷ Un document de travail relatif à la réforme de ces deux codes a été élaboré récemment avec l'assistance technique du PNUD.

L'impunité. L'impunité est, comme le signale le Bilan Commun de Pays⁶⁸ une invariante de l'histoire haïtienne, documentée par de nombreuses études et dénoncée par certaines franges de la population. C'est ainsi que la Mission Civile Internationale en Haïti, OEA/ONU (MICIVIH) a rendu public en 1999 un rapport intitulé «La lutte contre l'impunité et pour la réparation en Haïti». Ce document résume l'ensemble des principes pour la protection et la promotion des Droits de l'Homme dans la lutte contre l'impunité, à savoir: Le droit de savoir de la victime; le droit de la victime à la justice; le droit de la victime à la réparation.

Malgré la tenue de certains *procès à résonance* en l'an 2000⁶⁹, le sentiment d'impunité est toujours présent au sein de la société haïtienne. En témoignent de nombreuses manifestations organisées depuis deux ans par certaines organisations de la société civile, contre les lenteurs observées dans le déroulement du procès de l'assassinat de MM. Jean Léopold Dominique et Jean-Claude Louissaint (voir encadré 18).

L'inaccessibilité à la justice. Pour les raisons précédemment évoquées, la majorité de la population n'a pas accès à la justice formelle, institutionnalisée. Quand bien même ce serait le cas pour certains citoyens ordinaires, les dysfonctionnements de la justice sont tels que avoir recours à la justice équivaut à accepter d'effectuer un parcours de combattant au mieux, ou, au pire, de voir sa liberté d'aller et de venir abusivement limitée dans le cadre du placement en détention avant jugement.

Les dysfonctionnements. Il ne fait aucun doute que les dysfonctionnements juridiques et judiciaires sont nettement plus visibles en matière de justice pénale. Une étude du PNUD révèle un taux extrêmement élevé de personnes placées en détention provisoire⁷⁰. Selon les

données de l'Administration Pénitentiaire Nationale, ce taux s'élèverait à 80% en l'an 2000⁷¹. Haïti s'inscrit dans le même groupe que des pays comme le Honduras, et le Salvador (90% et 78,2%). Ce taux se situe à 32,1% au Nicaragua⁷².

Par ailleurs, les conditions de détention laissent énormément à désirer: surpopulation carcérale (trois détenus par place disponible), absence/insuffisance des infrastructures sanitaires, entre autres.

Deux autres problèmes communs à la justice civile, commerciale, pénale et administrative sont la lenteur des procès et la difficulté de faire respecter/exécuter les décisions de justice. Enfin, une étude réalisée par le PNUD a révélé de nombreux dysfonctionnements au sein du MJSP, que ce soit sur le plan institutionnel, organisationnel ou physique⁷³.

Finalement, on peut signaler une autre manifestation criante des carences du système: l'absence de cadastre; situation qui pose d'énormes problèmes pour les droits de propriété et la croissance économique. A ce propos la Banque Mondiale⁷⁴ signale que *«le bon fonctionnement des marchés est subordonné à l'existence de règles et de mécanismes assurant leur respect et d'organisations facilitant les transactions»*. *«Les coûts des transactions relatives aux droits de propriété -subséquents à l'insuffisance*

⁷⁰ Op. cit. *Justices en Haïti*, Doc.PNUD, 1999.

⁷¹ Dans la population carcérale, on dénombre 93.09% d'hommes (dont 79.88% de prévenus et 20.12% de condamnés), 4.87% de femmes (dont 87.9% de prévenues et 12,21% de condamnées) et 2.04% d'individus mineurs (dont 94.38% de prévenus et 5.62% de condamnés) dont le sexe n'est pas précisé. APENA/Service Greffes et Statistiques de la Direction de l'Administration Pénitentiaire, *Tableaux statistiques sur la population carcérale de l'APENA au 30 novembre 2000*, Mimeo.

⁷² APENA/Service des Greffes et statistiques de la Direction de l'Administration Pénitentiaire. *Tableaux statistiques sur la population carcérale de l'APENA au 30 novembre 2000*, Mimeo.

⁷³ Cf. *Etat des lieux du MJSP*, PNUD/Projet Justice, mai 2001.

⁷⁴ Banque Mondiale (1998) et (2002).

⁶⁸ BCP, p. 16.

⁶⁹ Procès Raboteau (assassinat des sympathisants de M. Jean Bertrand Aristide, actuel Président de la République, par les membres des Forces Armées d'Haïti) et Carrefour-Feuilles (assassinat des civils par les membres de la Police Nationale d'Haïti).

CHAPITRE III

des informations et à une définition incomplète de ces droits – ainsi que le manque de respect de ces droits constituent aussi des facteurs limitatifs quant aux opportunités dans les pays les plus pauvres”.

Encadré 18

Le cas de Jean Dominique: un thermomètre de la lutte contre l'impunité

Jean Léopold Dominique était le directeur d'une des stations de radio les plus respectées dans le pays (Radio Haïti Inter), un activiste connu du mouvement démocratique et un proche de l'ex-Président de la République, M. René Préal. Dans ses interventions à la radio, il a dénoncé le comportement des personnalités autant du pouvoir en place, que de l'opposition et du secteur privé. Le 3 avril 2001, il a été assassiné avec le gardien de la radio. Depuis lors, 6 personnes ont été incarcérées, et son cas a été entouré d'un débat démocratique sur le rôle de la justice et l'impunité en Haïti qui relie l'Exécutif, le Pouvoir Judiciaire, le Pouvoir Législatif, des organisations dites populaires, la police et les organisations de la société civile et la presse. Puisque le cas n'est pas finalisé, on présente ici une chronologie des événements clef:

- *3 avril 2000*: meurtre de Jean L. Dominique et du gardien de la station de radio J.C.Louissaint. L'Exécutif promet une enquête et d'arrêter les coupables. Le juge Claudy Gassant est désigné comme juge instructeur du cas.
- *9 mai 2001*: la presse dénonce les menaces de mort contre le juge d'instruction. Quelques jours plus tard, la presse rapporte que la famille du juge quitte le pays. Le juge demande des policiers pour assurer sa sécurité et menace de suspendre l'enquête.
- Suite aux pressions de la société civile et aux démarches du Ministère de Justice, le juge accepte de garder le dossier avec plus de garanties de sécurité personnelle.
- *25 mai*: un Sénateur, le Président de la Commission de Justice et Police du Sénat, est formellement inculpé. Le juge demande la levée de l'immunité parlementaire du sénateur.
- *26 mai*: le sénateur dénonce un complot de l'ex-Président de la République et de l'ex-secrétaire d'Etat de la Sécurité Publique contre sa personne.
- *Début septembre*: le juge demande la comparution de deux membres connus d'organisations populaires: Paul Raymond et René Civil.
- *Octobre*: le Ministre de la Justice ordonne leur arrestation par la police et les présente comme des fugitifs.
- *Début novembre*: ces membres d'organisations populaires recherchés par la justice font une conférence de presse pour demander la démission du Premier Ministre.
- *23 novembre*: arrivée en Haïti du directeur de Reporters Sans Frontières. Quelques jours plus tard (28 novembre), les membres des organisations populaires se sont présentés devant le juge d'instruction; « un pas considérable vers la Justice », de l'avis de Amnistie Internationale (AI).
- *4 janvier 2002*: le mandat du juge d'instruction arrive à terme, et attend le renouvellement par l'Exécutif. Le juge part aux Etats-Unis.
- Réunion des journalistes et des patrons de la presse avec le Président de la République, dans laquelle le Président réaffirme la volonté de lutter contre l'impunité.
- *15 janvier*: le Président de la République dans son discours devant l'Assemblée Nationale dit que la justice est «malade». «Le système ne rend pas justice à qui justice est due».
- *24 janvier*: l'Exécutif nomme une commission de trois juges pour poursuivre l'instruction.
- *25 janvier*: la femme de Jean Dominique se montre «en colère» par rapport à l'évolution de l'enquête.
- *31 janvier*: la Commission du Sénat juge incomplet le dossier de la demande de levée de l'immunité parlementaire et remet de nouveau le dossier au Cabinet d'Instruction.
- *4 février*: le Président renouvelle sa volonté de faire aboutir l'enquête, et déclare au sujet du juge Gassant: « Si aujourd'hui, il était en Haïti, je serais prêt à faire le nécessaire.»

Sources : Le Nouvelliste et Haïti Press Network

Le constat relatif aux trois pouvoirs – à savoir instabilité politique et difficultés d’institutionnalisation – est aussi applicable aux organismes indépendants prévus dans la Constitution de 1987.

Finalement, il faut souligner que, malgré la confiance des citoyens par rapport à la justice, il semble y avoir une carence de justice dans la société haïtienne. L'enquête sur les valeurs démocratiques⁷⁵, montrait qu'«*en dépit du degré limité de confiance qu'ont les répondants dans le judiciaire et la police, ils demeurent fortement en faveur d'une justice basée sur ces deux institutions. Globalement 85% croient que la justice est plus susceptible d'être assurée par la police et les tribunaux que par les leaders de la communauté, la famille ou les amis de la victime*». La très grande majorité (97%) des répondants croyaient «*que le gouvernement a la responsabilité de garantir les droits humains fondamentaux*». Comme le signale un document de la Présidence, «*le système judiciaire problématique qui s'est installé en Haïti pendant plusieurs siècles ne peut être déraciné dans l'espace des quelques années. Certains changements prendront une génération pour être effectifs*». Si on veut progresser dans ce sens, la volonté politique de toute la société dans la lutte contre l'impunité et en faveur de l'indépendance judiciaire, cependant, ne devrait pas attendre aussi longtemps.

La Police Nationale d'Haïti: une difficile institutionnalisation

La mise en place, en 1994, de la Police Nationale d'Haïti (PNH) – en substitution du binôme Armée/État –, et la mise sur pied d'un véritable Système Pénitencier⁷⁶ sont des améliorations notables durant la période envisagée. Certes, la disparition de l'Armée en 1994 «*a transformé de façon significative le système politique haïtien*»⁷⁷ et constitue un acquis important en matière de développement humain durable pour Haïti. On peut constater, depuis 1995, une certaine volonté de la PNH d'assujettir les policiers au respect des droits constitutionnels (plusieurs centaines de policiers ont été révoqués depuis 1995 pour manquements disciplinaires et/ou violations

⁷⁵ USAID (1997).

⁷⁶ Auparavant il s'agissait de centres de répression, sans registres. Maintenant, des acquis doivent particulièrement être relevés: amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, reconnaissance des droits des détenus comme droits inaliénables de la personne, changement d'image de la prison et de son rôle social.

⁷⁷ BCP, p. 9.

de droit de la personne). Toutefois, les Nations Unies ont déjà signalé que la neutralité de la Police (moins de 6.000 policiers en poste) est sérieusement remise en question et que les risques de politisation ou d'abus sont très présents⁷⁸. Dans tous les cas, il semble évident que le développement de la justice populaire (auto-justice, sorcellerie et conciliation) et des services privés de sécurité (au moins 5.000 effectifs dans le pays) établissent le constat des défaillances du système judiciaire et de sécurité.

L'équilibre des pouvoirs et les organes de contrôle

Malgré la clarté des prescrits constitutionnels en matière d'**équilibre des 3 pouvoirs** – exécutif, législatif et judiciaire –, on assiste dans la réalité à une confusion des rôles et à l'absence d'équilibre entre ces pouvoirs. Certes, l'équilibre parfait n'existe dans aucune démocratie du monde, mais en Haïti la confusion semble s'agrandir. C'est ainsi que le Parlement intervient, par exemple, dans un conflit entre un Premier Ministre et l'un de ses Ministres, dans la gestion quotidienne du dossier de la sécurité publique ou dans le déroulement de nombreuses enquêtes judiciaires. En ce qui concerne le pouvoir Exécutif, si son influence réelle sur le Parlement semble, dans les faits, assez réduite, on ne peut pas en dire autant de son influence sur le pouvoir judiciaire ou dans la gestion des Collectivités Territoriales.

⁷⁸ Rapport du Secrétaire Général à L'Assemblée Générale des Nations Unies, «*La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti*», 17 juillet 2000.

CHAPITRE III

Encadré 16

Article 59

Les citoyens délèguent l'exercice et la Souveraineté Nationale à trois (3) pouvoirs:

- 1) *Le Pouvoir Législatif*
- 2) *Le Pouvoir Exécutif*
- 3) *Le Pouvoir Judiciaire*

Le principe de séparation des trois (3) Pouvoirs est consacré par la Constitution.

Article 60

Chaque pouvoir est indépendant des deux (2) autres dans ses attributions qu'il exerce séparément.

**Constitution de la République d'Haïti
du 29 mars 1987**

Par ailleurs, le constat relatif aux trois pouvoirs – à savoir instabilité politique et difficultés d'institutionnalisation – est aussi applicable aux organismes indépendants prévus dans la Constitution de 1987⁷⁹. Par rapport aux prescrits constitutionnels, il faut noter que deux (2) institutions indépendantes: la Commission de Conciliation et le Conseil Electoral Permanent, n'ont jamais été instituées.

A la place du **Conseil Electoral Permanent (CEP)** on trouve dix (10) Conseils Electoraux Provisoires⁸⁰, et, comme le signale le Bilan Commun de Pays de l'année 2000, «*on recommence chaque élection à zéro*» avec ses appareils électoraux respectifs, les besoins d'enregistrement, des nouveaux systèmes de communications et une absence de cadres professionnels. Les coûts de cette instabilité sont

élevés: les élections de l'année 2000 ont représenté 5% des dépenses publiques (hors dette). Selon certains analystes⁸¹ «la question électorale met en avant trois (3) réalités: la faiblesse du système de représentation et des partis politiques en particulier; les complications du dispositif constitutionnel et l'acuité des luttes politiques.

L'Office de la Protection du Citoyen (OPC) est la seule institution indépendante mise en opération depuis l'adoption de la Constitution de 1987. Elle demeure toutefois encore extrêmement faible, d'une part, avec sa présence uniquement à la capitale et, d'autre part, avec un nombre de plaintes non solutionnées assez faible. Cette institution – dont les attributions correspondent au modèle d'un Ombudsman classique – a pour mission de protéger les individus contre toutes les formes d'abus de l'Administration Publique. L'ouverture officielle de l'OPC a eu lieu le 4 novembre 1997, alors même que la nomination du titulaire avait eu lieu le 13 mai 1996.

Les débuts de l'institution ont été plutôt modestes jusqu'à ce jour, compte tenu des maigres ressources financières dont elle a disposé. De même, une question clef continue à se poser à ce sujet. Il s'agit de son indépendance réelle face au pouvoir institué. Elle devient un élément important de la refonte de l'Etat haïtien, dans la mesure où une telle institution «*donne à entrevoir une autre organisation des pouvoirs. En ce sens, l'OPC, comme "veilleur à la frontière entre l'Etat et les citoyens" ne peut faire l'économie de la maîtrise de son organisation comme institution indépendant*⁸².» De même, on devrait redéfinir et préciser, «*son statut et sa sphère d'action selon le vœu de la Constitution*⁸³».

⁷⁹ Selon la Constitution de 1987: Du Conseil Electoral Permanent (Chapitre I), De la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (Chapitre II), De la Commission de Conciliation (Chapitre III), De l'Office de la Protection du Citoyen (Chapitre IV), et de l'Université, de l'Académie et de la Culture (Chapitre V).

⁸⁰ Dont un Conseil d'Expection.

⁸¹ Moise, Claude (2001): *Autour de la question électorale en Haïti*, La lettre des Nations Unies en Haïti.

⁸² Pierre-Louis, Patrick (2000): *L'Office de la Protection du Citoyen dans le contexte post-87*, in Forum Libre # 26.

⁸³ Elie, Florence (2000), *Le travail de l'Office de la Protection du Citoyen*, in Forum Libre # 26, avril 2000, *La protection du citoyen en Haïti*, Imprimerie Centrale, Port-au-Prince, novembre 2000, p. 13.

Nonobstant les difficultés susmentionnées, au cours de l'année 2001, l'OPC a entrepris un important programme de restructuration, notamment par la mise au point d'une base de données relative au système de traitement et de suivi des plaintes. Malheureusement, cette base de données ne permet pas de comparaison entre les résultats des années antérieures. Pour l'année 2001, l'OPC a traité cent dix-huit (118) dossiers, entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre. Il s'agit d'un chiffre faible si on le compare avec les pays de l'Amérique Centrale (plus de mille par an) mais important si on le compare à la situation de la République Dominicaine qui vient de créer une telle institution. En effet, trois (3) entités fournissent ainsi près de 50% des plaintes reçues en 2001. A elles seules, les plaintes relatives à des abus et des allégations de violations des droits de la personne attribuées à la Police Nationale d'Haïti (PNH) s'élèvent à 23% des dossiers de la période considérée. Viennent au deuxième rang, les plaintes relatives au Ministère de la Justice, avec 16%, et les problèmes relatifs à l'administration des mairies occupent le troisième rang, avec 8.5% du total. Le reste des plaintes se répartit entre plus de vingt-neuf (29) Ministères ou entités autonomes de l'Etat. Si ces statistiques ne reflètent que des tendances et ne sont donc pas exhaustives, elles permettent toutefois de constater que les allégations de violation des droits de la personne demeurent une préoccupation importante.

En guise de conclusion, compte tenu de la faiblesse de l'OPC et de la fragilité d'un système judiciaire incapable de garantir le respect des droits de la personne par l'institution policière, on se retrouve dans une situation paradoxale où la PNH constitue, quelque part, le mécanisme principal de contrôle de ses propres excès. Les risques sur les dérives de l'institution policière signalés précédemment prennent, dans ce contexte, une dimension encore plus inquiétante.

En ce qui concerne la **Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif**, un rapport récent⁸⁴ a conclu que cette institu-

tion n'a pas rempli sa mission et est actuellement incapable de remplir son mandat légal. C'est probablement le meilleur exemple du décalage entre les dispositions légales et leur transcription dans la réalité.

La décentralisation: un processus à relancer

Le cadre institutionnel de la décentralisation, prévu par la Constitution de 1987, comprend trois (3) niveaux de Collectivités Territoriales: le département, la commune et la section communale (entités dotées chacune de deux organes, une Assemblée et un Conseil) et la création du Conseil Interdépartemental (qui n'a pas vraiment vu le jour depuis 1987). Le texte constitutionnel – extrêmement complexe et difficile à appliquer dans son armature institutionnelle – prévoit par ailleurs que la décentralisation soit accompagnée de la déconcentration des services publics, avec délégation de pouvoir et décloisonnement industriel au profit des départements (Article 87.4). On pourrait même dire que cette stratégie de décentralisation/participation, dans la mesure où elle augmenterait la confiance des citoyens, pourrait mener à un capital social plus favorable au développement. Mais, comment ces principes ont-ils été appliqués? Y a-t-il eu réelle décentralisation? Pour répondre à ces questions et afin de mieux comprendre la situation d'Haïti, on peut se référer à l'expérience de l'Amérique Centrale (voir encadré 19). Il convient cependant de ne pas oublier qu'en Haïti on ne dispose pas d'une longue tradition de gouvernance locale et que les Haïtiens font, au contraire de la plupart des pays de la région, plus confiance au niveau central qu'au niveau local⁸⁵. La tâche d'amorcer la décentralisation n'est donc pas aisée.

⁸⁴ Ambroise, Antoine, opus cit. p. 14.

⁸⁵ USAID (1997).

Encadré 17

Le défi des gouvernements locaux démocratiques: Les leçons de l'Amérique Centrale

L'Amérique Centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), comme Haïti, a connu dans les années 90 un élan de démocratie et de liberté, après plusieurs décennies des guerres civiles, d'invasions, d'interventions étrangères et de répression (sauf dans le cas du Costa Rica qui a été en paix pendant cette période). Un des piliers de cet effort a été le renforcement des compétences au sein du pouvoir politique et administratif et des ressources nécessaires aux gouvernements locaux (particulièrement la commune, qui a un poids historique dans la région). L'étude El Estado de la Region préparée par le PNUD et l'UE a réalisé récemment un bilan d'une décennie de décentralisation en Amérique Centrale, avec les conclusions suivantes:

- a) Le régime municipal a expérimenté d'importants changements juridiques et constitutionnels, et le processus est loin d'être finalisé.
- b) L'avancement de la décentralisation est lent. Les progrès en matière des ressources humaines, fiscalité locale, engagement politique et collaboration avec le secteur privé et la société civile, ne cachent pas qu'après 10 à 15 ans d'expérience de décentralisation, il n'y a pas une politique de décentralisation claire.
- c) La fiscalité locale fait des progrès (autour de 5.5% annuel par tête) et les recettes locales représentaient plus de 50% des fonds disponibles pour les communes.
- d) Trois types d'impôts contribuent davantage au financement de la décentralisation: sur les biens immeubles, sur l'activité économique et sur la circulation de véhicules.
- e) Un élargissement de compétences qui va des services essentiels (déchets, marchés, cimetières, routes communales, actes de naissance ou permis de construction) aux services sociaux (eau potable, éclairage, éducation ou santé).
- f) La persistance des deux éléments législatifs qualifiés d'antidémocratiques. Le droit de l'Exécutif à remplacer les maires au Panama, et la représentation absolue (sans l'opposition) dans le conseil communal.
- g) L'augmentation de la participation citoyenne dans la gouvernance locale, à travers des mécanismes tels que: (i) le conseil communal ouvert (cabildo abierto) pour l'étude du budget ou l'analyse du rapport annuel de dépenses, (ii) les conseils de développement local, qui assistent les communes, (iii) les commissions mixtes, formées par les élus locaux et certains citoyens, (iv) les audiences publiques, pour entendre les citoyens ou associations, (v) la consultation populaire ou le plébiscite pour certains thèmes, qui malheureusement n'a pas été très utilisée. Malgré ces progrès, le Rapport souligne qu'en matière de participation, la population est encore assez discrète.

Source : El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Informe 1999, PNUD-UE.

En Haïti, malgré un financement qui se rapprocherait de celui de certains pays de l'Amérique Centrale, aucun service public n'est desservi de manière satisfaisante par les mairies.

En Haïti, comme en Amérique Centrale, la politique de décentralisation n'est pas claire. A l'heure actuelle, il n'y a pas de cadre légal et réglementaire, ni de partage des compétences ni d'affectation adéquate des ressources humaines pour la mener à bien. A l'image de l'Amérique Centrale, on peut observer des provisions légales discutables sur le court terme – absence de l'opposition locale dans les Mairies et les Conseils de la Section Communale (CASEC) – et sur le moyen et long terme (remplacement des Maires par décret). D'ailleurs, le financement est insuffisant pour le mandat octroyé aux Collectivités Territoriales dans la Constitution de 1987, et les progrès réalisés jusqu'à maintenant en matière de fiscalité locale sont presque nuls⁸⁶. Mais, d'après les chiffres disponibles, le financement des Collectivités Territoriales en Haïti est loin d'être négligeable (autour de 300 millions de gourdes). Il représenterait autour de 3% des dépenses publiques⁸⁷. Un chiffre très éloigné du Honduras (5%), ou du Guatemala (10%)⁸⁸, d'autres pays de l'Amérique Latine (15%) ou des pays industrialisés (35%)⁸⁹.

Au niveau de l'Amérique Centrale, les services suivants sont garantis: gestion des déchets, des marchés, des cimetières, les permis de construction, et la maintenance de routes communales. En Haïti, malgré un financement qui se rapprocherait de celui de certains pays de l'Amérique Centrale, aucun service public n'est desservi de manière satisfaisante par les mairies. Le BCP concluait que, depuis 1987, aucune Collectivité Territoriale n'avait vérita-

blement été mise en place.

De même, il n'est pas surprenant qu'on assiste à une grande instabilité politique au niveau des Collectivités Territoriales. Environ 10% des Conseils municipaux élus en 2000, ont été affectés par des scandales. On peut aussi noter une confusion des rôles des élus. Faute de cadre légal, de formation et dans un contexte de polarisation et de pressions de la population, certains maires du Nord du pays ont procédé à la fermeture de tribunaux de paix sous l'accusation de corruption. On peut également signaler une pratique non négligeable de certains dirigeants des collectivités locales: celle de faire emprisonner par la police – à tort ou à raison –, des citoyens tel que cela se pratiquait sous le régime des Duvalier.

3.5. Les faibles résultats de la gouvernance politique

Une bonne gouvernance politique est à la base d'une bonne gouvernance économique. La confiance de l'investissement étranger dépend souvent du niveau de stabilité politique du pays, ainsi que de son engagement à mettre en œuvre des règles du jeu claires et transparentes. De même, la croissance économique facilite la bonne gouvernance politique. Elle permet de libérer des ressources pour les politiques sociales, et ainsi, de renforcer la légitimité de l'Etat et de favoriser les conditions de base afin d'obtenir l'amélioration des capacités de la population.

⁸⁶ On peut cependant noter les expériences de fiscalité locale en milieu urbain (Pétion-Ville et Saint-Marc) du MPCE avec le PNUD et en milieu rural: Programme d'Appui aux Initiatives Locales (PAIL) de l'Union Européenne, et de l'UCG à Mont-Organisé).

⁸⁷ Estimations du PNUD, à partir des informations partielles obtenues du Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales et des transferts effectués par le Ministère de l'Economie et des Finances au Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

⁸⁸ La comparabilité entre les ressources allouées aux Collectivités Territoriales en Haïti et en Amérique Centrale pose des problèmes méthodologiques sérieux, qui obligent à observer ces chiffres avec une grande prudence. Néanmoins, à défaut d'être vraiment illustratifs, ces pourcentages permettent de donner un aperçu comparatif de la situation haïtienne.

⁸⁹ Stein (1999) cité en PNUD/UE (1999): p. 251.

CHAPITRE III

En Haïti, la gouvernance se traduit dans les cinq (5) grands objectifs de la Constitution (reconnaissance de la citoyenneté, institutionnalisation de la démocratie, cohésion sociale et culturelle, Etat garant de l'intérêt général dans le développement économique et social, décentralisation, participation). En raison de leur caractère complémentaire, ils doivent être

poursuivis de manière conjointe, ce dans le cadre d'une stratégie globale de mise en place d'un système politico-administratif et d'un système socio-économique qui s'articulent sur le projet de contrat social. L'encadré 18 fait le point sur le degré d'avancement par rapport à ces cinq objectifs.

Encadré 18

La bonne gouvernance selon la Constitution 1987

Principes	Progrès	Reculs
Reconnaissance de la citoyenneté	<ul style="list-style-type: none"> ❖ En 30 ans à peine, la population alphabétisée est passée de 22% à 60%. ❖ Au moins 6 processus électoraux complets ont eu lieu dans la période. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Les citoyens ont encore une grande méfiance envers les autorités. Plus des 2/3 clamaient que la crise politique et l'absence de dialogue empêchent le pays d'avancer⁹⁰. ❖ L'arbitraire et les privilèges continuent à être présents, et l'empire de la loi est loin d'être une réalité.
Institutionnalisation d'un régime démocratique renforçant la souveraineté populaire	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Deux changements constitutionnels de Présidence ont eu lieu de manière pacifique depuis 1995. ❖ Certains procès judiciaires retentissants (Raboteau, Carrefour-Feuilles) ont été réalisés. ❖ Au moins un accord politique a eu lieu dans la période des années 90 (CEP 1999). ❖ L'ouverture d'un espace public de communication et un exercice dynamique et pluriel de la liberté de la presse. ❖ Après l'abolition de l'armée, le pays a vécu la plus large période de respect des droits de la personne de son histoire. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fort souvent, la loi n'est pas appliquée ou est même inconnue⁹¹. ❖ Depuis 1994 tous les processus électoraux ont connu des irrégularités et dénonciations à des degrés variables et ont été source de persistante crise politique. ❖ L'équilibre des pouvoirs est très précaire. Fragilité du système de justice; absence de maturité et de performance du Législatif. ❖ Des institutions indépendantes défaillantes (OPC) ou non mise en place (Commission de Conciliation et CEP). ❖ Persistances des menaces de certains groupes à l'encontre de la justice, de la presse et de l'opposition politique.
Cohésion sociale et culturelle	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dans les 30 dernières années, des avancées notables dans les domaines de l'alphabétisation, la nutrition ou la mortalité infantile ont été réalisées. ❖ En 5 ans, plus de 70.000 personnes ont bénéficié de l'eau potable dans la zone métropolitaine. ❖ Le dialogue entre secteur public, privé et société civile s'est sensiblement amélioré depuis 1994. ❖ Le caractère bilingue de la nation est reconnu par la majorité de la population. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'accès aux services laisse à désirer: environ la moitié de la population n'a pas accès à l'eau potable et est analphabète. ❖ Un tiers des enfants ne fréquentent pas l'école primaire et ne sont pas correctement vaccinés. ❖ La société haïtienne n'a pas une vision participative de développement humain durable. ❖ La distribution de la richesse et de la pauvreté monétaire est très inégale. ❖ Le partenariat secteur public et secteur privé reste plus déclaratif que réel. ❖ L'apport de la coopération internationale a été mal géré, faute d'une vision du développement national.

⁹⁰ Le Nouvelliste, juin 2001.

⁹¹ Les recueils de lois ne sont pas toujours disponibles, en particulier dans les tribunaux. Voir: Index de la Législation haïtienne (1804-2000), septembre 2001, PNUD, Projet Justice HAI/98/002, Mimeo.

La bonne gouvernance selon la Constitution 1987

Principes	Progrès	@Reculs
Etat garant de l'intérêt général dans le développement économique et social	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'Etat a garanti un équilibre macro-économique favorable aux affaires (1994-2000). ❖ Ressources publiques disponibles pour le développement (particulièrement dans l'éducation); en amélioration depuis 1995. ❖ Les bases d'un nouveau cadre légal et d'une insertion régionale d'Haiti sont posées. ❖ L'Etat a signé plusieurs conventions internationales et a participé aux principaux Sommets internationaux. ❖ L'Etat a initié un processus de réforme de gouvernance démocratique. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Les mécanismes de fonctionnement de l'Etat ne garantissent pas la neutralité. Ils font souvent l'objet de décisions arbitraires et de clientélisme. ❖ La taille de l'Etat atteint encore le point le plus bas de la région. Etat perçu comme trop dépendant de l'aide internationale. ❖ L'instabilité politique et le fonctionnement de certains services (tels la douane) jouent contre l'investissement étranger direct. ❖ L'intégration dans la région n'est pas véritablement entamée. ❖ L'Etat n'a aucun mécanisme de protection du patrimoine naturel.
Décentralisation et participation	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La participation aux processus de vote a été supérieure à 65% dans 3 votations depuis 1986. Taux supérieur à celui d'autres pays de la sous-région. ❖ Certains secteurs de la société civile se sont renforcés et ont même participé au dialogue politique national. ❖ Certaines expériences de participation dans la gestion de l'eau potable, l'agriculture ou la planification locale ont été porteuses. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La participation politique de la population n'est pas un acquis. Dans plusieurs élections elle se situe autour de 10%. ❖ Le % d'argent transféré aux Collectivités Territoriales représente autour de 3% des dépenses publiques. Entre autres défaillances, absence de cadre légal. ❖ La participation de la population est limitée par un capital social peu propice: méfiance, marronnage, atomisation de la société, quete de l'ailleurs, tentation de l'échappée magique.

CHAPITRE III

Comme on l'observe dans les pages précédentes, les demandes de gouvernance restent largement insatisfaites. Si, dans une large mesure, ces demandes sont prises en compte dans le texte de la Constitution de 1987, il reste et demeure cependant que les écarts entre les prescrits constitutionnels et la réalité demeurent significatifs, ce en raison notamment d'une part, de l'absence de volonté politique et, d'autre part, de l'instabilité et des carences institutionnelles. L'Etat de droit a du mal à se mettre en place en raison d'un certain nombre de déficiences reliées à l'absence ou aux insuffisances des institutions: la non mise en œuvre (ou mise en œuvre partielle) des politiques publiques formulées, le caractère marchand de certains services sociaux de base et l'inadéquation de la gestion des ressources humaines au regard des visées et apports externes non inscrits dans une politique nationale de développement. Rappelons également l'existence d'un débat dans la société sur les imperfections de la Constitu-

tion dans des domaines clef, comme le système électoral ou la décentralisation, entre autres, qui ne pourraient être modifiés qu'avec un large consensus des acteurs politiques et sociaux du pays.

Autrement dit la gouvernance politique n'a pas favorisé le développement humain durable depuis 1986. Bien au contraire, malgré certaines avancées, la difficile institutionnalisation constitue une entrave pour le développement du pays, une demande de la population haïtienne depuis 1987 et un facteur indispensable de stabilité structurelle. Les chapitres suivants vont nous permettre de compléter l'analyse dans les domaines de la gouvernance économique et administrative, ainsi que du capital social, étroitement liés à la problématique énoncée.

CHAPITRE IV

LES DEFICITS
DE GOUVERNANCE
ADMINISTRATIVE
ET
ECONOMIQUE



rndh 2002

CHAPITRE IV

Les déficits de gouvernance administrative et économique

Ce chapitre continue la revue des problèmes de gouvernance qui gênent bien entendu la durabilité du processus de reconfiguration sociale et politique.

Les déficits de gouvernance administrative constituent une dimension du problème. Au niveau de la réflexion stratégique, cela a fonctionné plus ou moins normalement mais avec des résultats moins convaincants sur le plan sectoriel qu'au niveau global. Le point faible concerne la mise en œuvre sur les deux plans. De légers progrès ont été observés mais il n'y a pas eu constance dans l'effort si bien que les avancées réalisées antérieurement ont eu très peu d'effet en termes d'amélioration de la capacité d'action de l'Etat. Ce qui renforce ses déficiences dans tous les domaines d'intervention, y compris le secteur «Social» qui progresse par son propre dynamisme.

La gouvernance économique n'a pas pu se transformer en un exemple de bonne gouvernance. Le RNDH analyse trois aspects de ce type de gouvernance comme le mode de gestion des Finances Publiques où des pratiques informelles – non prévues par la loi et les procédures dans les conditions utilisées – tendent à s'imposer : les comptes courants et le «douzième budgétaire» sont des exemples de ce type de pratiques. On met en évidence également une taille réduite de l'Etat et une orientation inhabituelle de financement public où la plus grande part du Budget se retrouve au niveau des instances de coordination stratégique comme le Bureau du Premier Ministre et surtout la Présidence. De cette façon, le «Social» secteur le plus dynamique et le plus en ligne avec le développement humain se retrouve en seconde position. L'Etat n'a pas été plus heureux dans la mise en œuvre des politiques économiques. L'avant-dernière décennie s'est ouverte avec une crise internationale qui n'a pas pu être contrecarrée malgré plusieurs programmes de stabilisation et un

PAS en 1986/87. Après la période d'embargo (1991 – 1994), un deuxième programme anti-crise a été lancé avec toujours les deux volets : stabilisation et ajustement. Les résultats sont intéressants au départ avant que la crise politique en 1998 n'éclate au grand jour et ne génère des politiques contre-productives et ne brise les alliances avec la communauté internationale et le secteur privé.

Le Chapitre III a fait ressortir les défaillances d'une gouvernance politique en Haïti indispensable au développement humain durable, et les aspirations historiques de la population haïtienne en ces matières depuis l'approbation de la Constitution de 1987. Le Chapitre IV se propose de mettre l'accent sur les difficultés auxquelles fait face l'administration haïtienne dans sa mission de contribuer à la mise en place d'un cadre favorable au développement humain durable et dans sa capacité de mettre en œuvre des politiques publiques au bénéfice de la population.

Il s'agit ici de la gouvernance administrative (*qui fait quoi, où et comment*) qui contribue, selon sa performance, à la satisfaction ou à l'insatisfaction des demandes sociales de la population. Ce chapitre essaiera donc de répondre à trois questions: Quel est le bilan sur les réflexions stratégiques de développement depuis 1986? Pourquoi les institutions n'ont-elles pas pu répondre aux demandes de la population? Dans quelle mesure les finances publiques haïtiennes répondent-elles à une dynamique de développement humain durable? Pour enrichir les réponses qui seront données à ces questions on se référera aux expériences régionales et internationales.

CHAPITRE IV

4.1. Une vision stratégique de développement incomplète et faiblement mise en œuvre

4.1.1. Des réflexions stratégiques à approfondir

Au cours de la période (1976-1986) du régime des Duvalier on a assisté à la mise en place d'un processus de planification et à l'adoption de plans de développement. A la suite du renversement du régime, des négociations ont été engagées avec la communauté internationale pour définir un cadre de politique économique. Cela se traduit par l'adoption d'un premier Programme d'Ajustement Structurel avec les institutions de Bretton Woods dès 1986. La logique qui domine alors est celle d'une gestion de la crise et du rétablissement des grands équilibres macro-économiques. La politique préconisée a parallèlement un contenu en matière de développement: privatisation et libéralisation des échanges constituent des objectifs importants du programme. Ces orientations font du marché le vecteur fondamental de la croissance et militent en fait en faveur d'un Etat réduit¹. Un tel contexte, dominé par le rétablissement des équilibres et la gestion à court terme, l'affaiblissement du rôle de l'Etat, ne favorise pas les réflexions d'ordre stratégique.

Ce type de préoccupation est toutefois présent dans la Constitution de 1987, qui entend promouvoir un développement décentralisé et participatif. L'article 87.2 de la loi fondamentale prévoit en effet la création d'un Conseil interdépartemental chargé, de concert avec l'exécutif, d'étudier et de planifier les projets de décentralisation et de développement du pays, au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel. C'est, pour l'essentiel après le retour à l'ordre constitution-

nel, en 1994, que les préoccupations de stratégie de développement vont connaître un nouvel élan.

En 1996-97, le PNUD, le secteur privé (CLED) et l'ONG CRESFED s'associent pour réfléchir à une "stratégie à long terme pour Haïti". La crise politique viendra interrompre ce processus.

En 2000/01, la préparation conjointe par le gouvernement de la République et le Système des Nations Unies (SNU) du Bilan Commun de Pays (BCP), puis par le SNU du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement² associe étroitement les acteurs à l'analyse des blocages au développement et du choix de priorités. Le gouvernement de son côté voulait saisir cette occasion pour élaborer, à partir des constats du BCP, un cadre stratégique de développement. Un processus est engagé en ce sens sous l'égide de la Primature en 2000, qui n'aboutira pas à cause de la conjoncture politique.

Au sein du gouvernement mis en place à la suite des élections présidentielles de novembre 2000, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe a élaboré³ début 2001 un document intitulé "Cadre stratégique du Plan de Développement Economique et Social du gouvernement pour la période 2001-2006"⁴. Ce document, largement inspiré du Programme de l'organisation Fanmi Lavalas "Investir dans l'humain"⁵, n'a pas été officiellement adopté.

On voit que diverses tentatives de réflexion stratégique sur le développement se sont succédé depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Elles tentent de promouvoir ce type de réflexion après une période dominée exclusivement par les plans d'ajustement structurel.

C'est, pour l'essentiel après le retour à l'ordre constitutionnel, en 1994, que les préoccupations de stratégie de développement vont connaître un nouvel élan.

¹ Le PAS de 1996/97 visait l'augmentation des recettes de l'Etat et le renforcement des capacités de la Direction Générale des Impôts (DGI).

² *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), 2002-2006.*

³ Selon une logique essentiellement administrative, et donc peu participative.

⁴ Ce document est daté du 11 mai 2001.

⁵ "Programme économique et social 2001-2006".

Ces tentatives sont toutefois perturbées par la permanence de la crise politique.

En conséquence, il n'existe pas à la fin de 2001 de cadre stratégique de développement, en dehors du programme électoral de l'organisation Fanmi Lavalas. Cette lacune ne diffère pas fondamentalement de la situation qui prévaut dans la plupart des pays en développement. L'élaboration, effective ou en cours dans de nombreux pays (en particulier les PMA), de cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRП) sur le modèle préconisé depuis décembre 1999 par les Institutions de Bretton Woods, tend à combler ce vide. On constate par contre que des stratégies sectorielles existent dans plusieurs domaines importants.

4.1.2. Une importante réflexion au niveau sectoriel

Cette réflexion se développera essentiellement à la suite du retour à l'ordre constitutionnel en 1994. En matière de développement agricole, des travaux ont été réalisés dans le cadre d'un partenariat entre l'ANDAH (Association nationale des agro-professionnels haïtiens) et un organisme de recherche français, l'IRAM. Un rapport de base a été publié en 1990. Mais aucune politique n'a été adoptée dans ce domaine.

Dans le domaine industriel et commercial, plusieurs réflexions associant l'Etat et le secteur privé, se sont succédées. Une Commission présidentielle pour la croissance et la modernisation économiques, créée en 1995, au sein de laquelle le secteur privé jouera un rôle important, conduira des travaux visant à la relance de l'investissement privé. Quatre propositions importantes (code des investissements; création d'un Centre de promotion des investissements; ratification de la Convention instituant l'Agence multilatérale de garantie des investissements; création de zones franches économiques) ont été élaborées. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie, associé au PNUD et à des associa-

Encadré 19

Politiques stratégiques publiées en Haïti 1995-2002

Secteur économique

- Plan Directeur de Tourisme (1996)
- Propositions pour la relance de l'investissement (1995)
- Traité de la CARICOM (signé en 1997 mais pas encore ratifié par le parlement)

Secteur politique

- Proposition de Reforme administrative (1999)

Secteur social

- Plan National d'Education et Formation (1998)
- Politique Nationale de Population (2001)
- Plan d'Action pour l'Environnement (1999)
- Plan National de Gestion de Risques et de Désastres (2001)

Source : Documents officiels du gouvernement haïtien

tions patronales, participera à l'élaboration d'une problématique du développement industriel et commercial en Haïti et à la formulation de recommandations portant sur la politique industrielle, le secteur financier, le commerce extérieur et le cadre des investissements (1996).

CHAPITRE IV

Parallèlement, un Plan directeur du Tourisme a été élaboré et adopté en 1995-96. Il a inspiré le schéma d'aménagement touristique lancé par le gouvernement pour la région Nord en 2001. De même, dans le domaine des Transports, avec l'appui de la BID et de la Banque Mondiale, une proposition de Plan National a été élaborée et quelques initiatives ont été prises en vue de sa mise en oeuvre. Par ailleurs, l'environnement et la gestion des risques et des désastres bénéficient de plans nationaux, qui furent élaborés dans un cadre participatif (1999-2000).

En matière de ressources humaines, le Plan National d'Éducation et de Formation (PNEF), officiellement adopté en mai 1998, est issu d'un processus participatif qualifié d'exemplaire. Ce type de plan n'existe pas pour la santé. La stratégie des Unités communales de santé, qui associe institutions publiques et privées, constitue une composante d'une stratégie globale qui reste à élaborer. En outre, si une politique nationale de population a bien été adoptée en 2001, il n'existe pas encore début 2002 de plan national de lutte contre le SIDA. Il en va de même pour la politique en matière de genre et de Justice.

4.1.3. De graves difficultés dans la conclusion des accords de partenariats et dans leur mise en oeuvre

Si les réflexions stratégiques existent bien en Haïti, les difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit de leur adoption et de leur mise en oeuvre. Si certaines stratégies sont effectivement adoptées après une large concertation, dans un cadre résolument participatif (Éducation, Environnement...), c'est loin d'être la règle. Plusieurs documents importants (Cadre stratégique du Plan de développement économique et social du gouvernement pour la période 2001-2006; Programme national pour l'emploi et la protection sociale...) n'ont pas été validés ou ont été bloqués par les divers

épisodes de la crise politique. Les quatre projets de lois concernant un cadre à la stratégie industrielle et commerciale du pays n'ont toujours pas été, début 2002, adoptés par le Parlement, alors même que celui-ci a été convoqué en session spéciale...

Une fois adoptées, les stratégies sectorielles éprouvent de graves difficultés dans leur mise en oeuvre. Ces difficultés sont tout d'abord liées au manque de ressources: les capacités financières de l'État sont faibles et la Communauté internationale a bloqué une part importante de son aide. Des difficultés apparaissent parallèlement au niveau de la conclusion d'accords de partenariats qui sont indispensables à la mise en oeuvre des stratégies. Les capacités humaines et les ressources manquent dans certains domaines, en particulier au niveau local. Le renforcement des capacités est une question cruciale pour le développement humain durable du pays.

Là où les stratégies existent, il manque, en amont, un cadre de réflexion à moyen terme, issu d'un processus participatif, sur la stratégie de développement du pays, qui veillerait à définir des priorités et des articulations entre les différentes composantes du développement. La poursuite d'une stratégie de développement humain durable implique non seulement une vision globale, mais un agencement cohérent des actions à entreprendre et des acteurs à mobiliser.

Encadré 20

Demandes de la population, développement et stabilité structurelle

Les demandes de la population sont à la base de la transformation politico-économique qu'a subie le pays entre 1986 et 2001. Malgré les avancées, ces demandes demeurent largement insatisfaites. L'instabilité politico-institutionnelle est une des raisons de cet échec. Mais une stabilité politique sera-t-elle possible compte tenu de la situation socio-économique actuelle?

On estime aujourd'hui que les facteurs économiques et sociaux sont à la base des crises politiques. Certes, sans paix et stabilité il n'y a pas de développement, mais sans un minimum de développement, la paix a également du mal à faire son chemin. Il semble aujourd'hui admis qu'un Etat solide et légitime limite les incitations des groupes organisés – ethniques, régionaux, religieux ou économiques – au renversement du régime, et augmente le règlement pacifique des conflits. Par contre, les Etats fragiles, peu transparents et autoritaires, dans la mesure où ils sont plus vulnérables, augmentent les possibilités des autres groupes organisés (généralement autour des élites politiques ou économiques) de le renverser. Cela est d'autant plus vrai quand les opportunités économiques en dehors de l'Etat sont limitées.

En outre, on a pu constater que bien que la plupart de la population subisse les conséquences des crises⁶ (comme l'embargo économique) certains groupes en bénéficient (à travers la contrebande, la corruption ou le trafic illicite), et ont donc peu d'intérêt à un renforcement des institutions et de l'empire de la loi. Plus les ressources sont maigres, et plus elles sont mal partagées (ou gérées de manière clientéliste à l'intérieur des groupes, par exemple), plus les incitations personnelles au comportement violent augmentent (pour rejoindre des factions violentes ou une armée parallèle).

Pour Haïti, les leçons à tirer sont diverses. D'abord, la fragilité de l'Etat est une invariante dans les 90, et la stabilité structurelle du pays est encore loin d'être une réalité. De même, l'expérience nous montre l'importance d'un Etat plus fort et légitimé non par la répression mais par la prestation de services à la population. Pour cela, la croissance économique demeure un facteur important, puisqu'elle donne des opportunités aux secteurs des affaires – en dehors du clientélisme politique –, et limite les incitations individuelles à la violence politique, dans la mesure où elle sert à créer des emplois, à améliorer les perspectives de la population et à réduire la tension sociale. Finalement, la croissance économique, jumelée à une insertion régionale harmonieuse, doit renforcer le poids de l'Etat, et diminuer les incitations à la déstabilisation des élites politiques et économiques, ou des forces anti-changement. Autrement dit, la satisfaction progressive des demandes de gouvernance, en partenariat avec d'autres acteurs sociaux, est un élément indispensable du processus de développement humain durable.

Sources : STEWART, Frances, Brahimi Report, Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, 2001 et documents de base du RNDH

⁶ Le mot crise est utilisé dans le sens de grave crise politique (conflit armé, embargo ou coup d'Etat).

CHAPITRE IV

4.2. La gouvernance administrative: quels institutions au service du développement humain durable?

La nécessité de rénover l'Administration Publique a été ressentie dès le retour à l'ordre constitutionnel et cela est justifié par les dysfonctionnements observés, puisque les institutions de la dictature pouvaient difficilement atteindre le niveau de professionnalisme et d'équité – justice, transparence et participation – que défendait le mouvement démocratique. La Constitution de 1987, elle, signale que « *l'Administration Publique est l'instrument par lequel l'Etat concrétise ses missions et objectifs... elle doit être gérée avec honnêteté et efficacité* » (article 234). Dans ce sens, en dehors des prescrits constitutionnels, la réflexion n'était pas très avancée.

Le passage de *Leta kraze zo* à l'Etat stratège, prestataire de services et hautement participatif, restait à faire. C'est ainsi que la réforme administrative devient un dossier à caractère hautement stratégique, afin de pouvoir répondre aux demandes de gouvernance de la population.

4.2.1. Les problématiques de la «mal-administration» haïtienne et les efforts de modernisation sectorielle depuis 1995

Les préoccupations modernes d'administration de services de proximité ont commencé à prendre corps en Haïti sous la dictature des Duvalier. Un effort de systématisation a même été fait au début des années 1980 avec la publication des trois (3) lois intéressant l'Administration Publique, la Fonction Publique et la Régionalisation. Cependant, pris dans les contradictions du mode de fonctionnement du régime politique reposant sur *l'ultra centralisme*, le clientélisme et le népotisme, l'Administration moderne projetée n'a jamais pu se matérialiser.

L'effondrement du régime entraînant l'effon-

drement de l'Etat, les distorsions antérieures s'aggraveront davantage pour donner aujourd'hui une Administration présentant des dysfonctionnements majeurs. Un Etat faible, et sous-administré. De même, la *faiblesse de la coordination stratégique*, déjà analysée, entrave l'efficacité et l'efficience de l'action du gouvernement. En outre, le régime de fonction publique n'est pas en reste, d'autant que la tentative de l'organiser sur des bases solides précède de peu la crise politique de 1986.

Le cadre législatif a fait le choix du régime de carrière basé sur les corps de métiers tel qu'on le retrouve dans le monde francophone. Ce système n'a jamais pu s'implanter en Haïti et ce qui s'applique est en fait le régime d'emploi des pays anglo-saxons. Il en est de même du système de mérite qui devrait réguler le recrutement et l'avancement en carrière des fonctionnaires. Le recensement des agents de la fonction publique réalisé par le gouvernement en collaboration avec le PNUD en 1996, permet d'étayer ce point. Globalement, au moment du recrutement dans la fonction publique, le critère de **recommandation** – qui n'est pas conforme à la Constitution⁷ – joue à environ 58% tandis qu'on a obtenu les taux de 29% et 13 % respectivement pour les critères de «sur titre» et «par concours». C'est peut être la domination des «relations personnelles» dans la fonction publique qui explique le poids des sous-qualifiés. Effectivement, les agents ayant une formation de niveau primaire et secondaire ont représenté dans cette enquête environ 68% de l'effectif total. De même, il faut signaler que le pouvoir d'achat des fonctionnaires, malgré une augmentation significative en 1998, s'est fortement érodé (près du 50%, entre 1995 et 2000), avec des conséquences négatives sur l'efficience administrative, particulièrement en ce qui concerne les cadres qualifiés. Par ailleurs, bien que le problème des arriérés de salaires ne semble pas grave à l'heure actuelle au niveau central, il est objet de controverses au niveau local.

Parallèlement, afin d'appuyer la politique globale de rénovation accompagnant le retour à l'ordre constitutionnel, un certain nombre de Ministères sectoriels (dans le secteur de l'éducation, la santé, la justice, l'économie et l'agriculture) sont engagés dans les politiques de modernisation administrative. A partir de 1996 /97, toutes ces expériences seront intégrées dans la tentative du gouvernement en place de promouvoir une dynamique globale de réforme administrative en même temps qu'elles continueront à être appuyées par la Communauté Internationale.

4.2.2. La promotion d'une dynamique globale de modernisation profonde de l'Etat

Dans la foulée du retour à l'ordre constitutionnel, parallèlement aux initiatives sectorielles de modernisation administrative, des projets à caractère transversal sont conçus la plupart du temps avec l'appui de ces institutions internationales. Ces projets n'avaient pas tous les mêmes orientations ni des objectifs forcément complémentaires, il y avait donc la nécessité d'une coordination que le gouvernement a décidé d'assurer en mettant en place le « Programme de Modernisation de l'Etat. Constituée en principe de trois (3) commissions (la gouvernance, la décentralisation et la réforme administrative), une seule a été créée en 1997: la Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA).

Les travaux de la CNRA ont permis de réaliser un diagnostic global, de définir un plan stratégique de réforme, et de proposer une rénovation du cadre légal existant. Selon le modèle d'Etat proposé – dit “Etat stratégie” – l'administration centrale serait allégée au profit de l'administration territoriale déconcentrée et décentralisée, plus apte à fournir aux populations les services auxquels elles ont droit. En 1999, la mission d'élaborer la poli-

⁸ Il convient de signaler que ces mesures ont provoqué une levée de bouclier dans différents secteurs de la population. Outre le rejet des mesures en tant que telles, les groupes concernés critiquaient le fait que le gouvernement n'avait guère engagé de débat public sur la question et, ce faisant, avait privé les populations du droit, tant réclamé, de se prononcer sur les affaires publiques.

tique de décentralisation (en voie de publication) a été confiée à la CNRA ainsi que celle de contribuer au lancement de la réforme administrative déjà proposée. Cette réforme a-t-elle été appliquée?

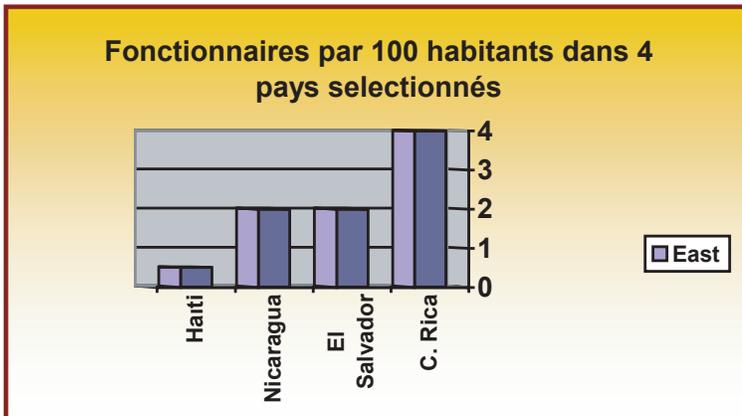
Des éléments de réforme étaient déjà prévus dans le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) de 1996-1997. En 1997-1998, suite à la mise en application du PAS, le gouvernement a procédé à une *réduction des effectifs de la Fonction Publique*, via le départ volontaire et la mise à la retraite anticipée. Cette opération a permis d'appliquer de nouveaux barèmes de salaires et de réduire les disparités existantes⁸. Toutefois, il faut signaler que, faute d'appropriation de la mesure, elle a servi de porte de sortie aux cadres les plus qualifiés, qui n'étaient justement pas visés par le programme. En conséquence, sous le triple effet des incitations au départ volontaire, des meilleurs salaires offerts par les agences et ONG internationales et d'une expansion du secteur privé, s'est produit une désinstitutionnalisation de laquelle l'administration haïtienne ne s'est pas entièrement remise. Outre la réduction de la taille de la fonction publique, la conjoncture politique et des moyens financiers limités n'ont pas permis d'aller très loin dans l'application des réformes administratives.

Malgré cela, le choix opéré en faveur de la réforme de la Fonction Publique et de l'institutionnalisation des mécanismes de coordination supra-ministérielles semble adapté. A cet égard, on peut signaler des réalisations au niveau de la Fonction Publique (établissement d'une nouvelle grille indicative des salaires, élaboration d'une nomenclature des emplois, création d'un fichier central du personnel, travaux préparatoires relatifs à la mise en place d'un Office des Ressources Humaines et d'une Ecole Nationale d'Administration et des Politiques Publiques). De même, quelques progrès ont été opérés au niveau de l'institutionnalisation des instances de coordination supra-ministérielles: expérimentation d'un nouveau mode de fonctionnement du Conseil

CHAPITRE IV

des Ministres et de l'intégration des entités devant constituer le futur Secrétariat Général du Gouvernement.

Graphe 27



Finalement, il faut signaler que la taille de la fonction publique haïtienne est faible (1/2 fonctionnaire pour 100 habitants) par rapport à la situation du Nicaragua, d'El Salvador (2), ou de Costa Rica (4)⁹. On peut donc considérer que la taille de la fonction publique haïtienne est très réduite, et inadaptée aux demandes de gouvernance, autant en termes de qualité que de quantité. En ce qui concerne le renforcement institutionnel et la réduction de l'arbitraire, les avancées sont fragiles et peu consolidées, et le besoin d'améliorer les capacités des cadres de la fonction publique apparaît aussi comme une urgente nécessité. Dans ce contexte, la gouvernance administrative aura du mal à remplir son rôle en faveur du développement humain durable du pays.

4.3. La gestion des finances publiques haïtiennes

On a procédé à l'analyse d'une composante importante de la gouvernance administrative: la fonction publique. Mais les politiques de développement humain durable demandent également la mobilisation de financement pour leur mise en œuvre. Avant de rentrer dans la destination de ces fonds et dans

l'analyse de leur impact dans le développement humain durable, il faut se poser quelques questions relatives à la gouvernance du système des finances publiques en Haïti¹⁰.

Comment se gèrent ces fonds? Quels sont les mécanismes de contrôle des finances publiques? Les règles d'élaboration, de gestion et de contrôle des finances publiques facilitent-elles la transparence administrative? Comment se construit le budget? La réponse à ces questions apportera quelques lumières quant à l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la gestion des finances

publiques haïtiennes.

4.3.1. Le contexte institutionnel des opérations budgétaires en Haïti

Les finances publiques haïtiennes sont notoirement faibles et structurellement déséquilibrées¹¹. Si l'on s'en tient au cadre légal existant et datant des années 1980, deux systèmes se partagent les responsabilités des opérations budgétaires: l'un supervisé par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) concernant les opérations courantes et l'autre supervisé par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) s'occupant du budget de développement ou budget d'investissement.

La législation en vigueur précise toutefois que la coordination en vue du budget général de la

⁹ Source : Sistema Integrado y Analítico de Información sobre reforma del Estado, Gestion y Políticas Publicas, www.clad.org.ve

¹⁰ Pour une analyse théorique sur le rôle du budget public, voir *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*, BID (1998)

¹¹ Les finances publiques concernent généralement les fonds alloués aux institutions de l'Etat composée de la Présidence, du Bureau du Premier Ministre, du Parlement, et des différents Ministères et institutions du Gouvernement haïtien. Les entreprises publiques ne rentrent pas dans cette catégorie.

Cette déficience dans la budgétisation de l'ensemble des fonds disponibles pour les Administrations Publiques a plusieurs implications en terme de gouvernance.

République est assurée par le Ministère de l'Economie. Depuis la crise du système de planification dans le contexte de l'effondrement du modèle de l'Etat interventionniste évoqué antérieurement, le fonctionnement parallèle des deux systèmes devient de moins en moins évident du fait des dysfonctionnements qui tendent à s'accumuler.

4.3.2. Les déficiences dans la préparation et le vote des budgets

Dans la plupart des pays, la préparation et le vote sont modulés par un calendrier précisant les rôles respectifs des organismes de coordination, des organismes dépensiers et des organismes de contrôle et tout en garantissant que le processus sera complètement achevé avant la période formelle de mise en exécution. Cette nécessité d'un cadre formel est bien comprise également en Haïti, mais elle n'a jamais pu être respectée à la lettre pour des raisons de mauvaise gestion. Toutefois, pour faire face aux retards encourus, la pratique s'est imposée de recourir à des douzièmes budgétaires de l'année précédente. Du retour à l'ordre constitutionnel en 1994 jusqu'à l'exercice 1996/97, c'est le même mode de fonctionnement qui a prévalu. Mais, avec la crise politique qui rebondit au cours de 1997/98, les budgets des années suivantes n'ont jamais été achevés formellement, ni votés, de sorte que le douzième budgétaire de l'année précédente s'est imposé totalement en même temps que d'autres mécanismes informels de régulation se développaient rapidement. Car, cette « crise budgétaire » limite artificiellement les capacités d'absorption des Administrations Publiques.

Le calendrier garantit normalement, par la pratique des conférences budgétaires, que les budgets présentés refléteront les besoins réels des Administrations. Du fait du caractère purement artificiel de ce processus en Haïti, les budgets ne sont pas réellement la transpo-

sition chiffrée d'une politique gouvernementale cohérente et articulée. Cette déficience est encore plus prononcée au niveau du budget de développement ou d'investissement. En effet, non seulement les mécanismes de consultation fonctionnent très mal mais le « Programme d'Investissement Public » – qui n'a pas été élaboré entre 1997/98 et 2000/01 – reprend souvent tout simplement les projets en cours d'exécution, complétés par les nouveaux projets pour lesquels les accords de financement ont été conclus ou sont attendus et par des projets gouvernementaux. Pour ces derniers, le financement n'est pas toujours acquis et leur réalisation effective est souvent aléatoire.

Finalement, il faut signaler une expérience intéressante et participative, la création d'une « Commission Mixte » MEF-MENJS pour la préparation du budget annuel de l'éducation.

4.3.3. Le principe d'universalité en Haïti: une couverture insuffisante des opérations budgétaires

Le budget est censé refléter l'ensemble de recettes et dépenses publiques du pays. Malheureusement, ceci n'est pas le cas en Haïti. Il s'agit d'un problème traditionnel du système budgétaire haïtien, qui concernait surtout auparavant les ressources propres d'un certain nombre d'organismes publics comme les institutions de santé, de justice ou d'éducation. Cette pratique continue aujourd'hui et s'est même étendue aux dépenses d'investissement sur ressources extérieures du fait de l'aggravation à partir de 1986 des carences organisationnelles du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe¹². Cette déficience dans la budgétisation de l'ensemble des fonds disponibles pour les Administrations Publiques a plusieurs implications en terme de gouvernance.

La première est la méconnaissance des emprunts contractés pour le financement d'un certain nombre de projets, et des dons de l'Aide Publique

¹² Une des manifestations de cette faiblesse est par exemple la liste officielle des ONG que tient le MPCE mais qui a très peu à voir avec le tissu dense de ces institutions en Haïti financées, essentiellement sur des fonds publics et privés étrangers.

CHAPITRE IV

au Développement. Aucun cadre de l'administration ne peut donner, en conséquence, une idée générale des priorités sociales de l'Etat. Le MEF qui a la faculté de le faire, n'est pas en condition de suivre convenablement l'évolution sectorielle des dépenses. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les décaissements de prêts internationaux – le Fonds d'Assistance Economique et Sociale, l'Unité Centrale de Gestion – ou des dons canalisés par l'intermédiaire d'institutions publiques, comme le Bureau de l'Ordonnateur National¹³, ou le Programme de monétisation alimentaire connu comme le PL 480 (Titre III)¹⁴. Ces institutions ont géré en 1999/2000 des fonds destinés prioritairement à l'investissement dont la valeur est estimée à 1170 millions de gourdes (environ 47 millions de dollars)¹⁵, ce qui équivaut à 15% des dépenses totales de l'Etat la même année, et de 63% des investissements publics¹⁶. Ceci nous montre également une importance croissante de l'investissement public, qui, avec les dépenses de ces organismes, compterait pour autour de 34% des dépenses publiques en 99/2000¹⁷. Une conséquence non négligeable de cette méconnaissance est la non-prise en compte dans le budget de fonctionnement des coûts récurrents engendrés par ces investissements, ce qui met en péril leur durabilité. En effet, idéalement, toutes les dépenses des bailleurs devraient être reflétées dans le Plan d'Investissement Public, et suivies par les autorités haïtiennes, afin d'assurer leur cohérence avec les politiques globales et sectorielles du pays.

En deuxième lieu, on peut signaler une opacité dans la gestion des coûts de recouvrement dans les services étatiques. Certains coûts de recouvrement dans les domaines de la santé, l'éducation, la justice et l'agriculture ne sont pas pris en considération par les autorités, qui ignorent ces chiffres. Ces coûts, qui sont estimés à plus d'un milliard de gourdes par an¹⁹, servent souvent à financer des coûts de fonctionnement. Citons, à titre d'exemple, l'Hôpital de

l'Université d'Etat d'Haïti. La méconnaissance et l'absence de contrôle sur ces fonds posent de graves problèmes de transparence dans la gestion de ces ressources, qui sont soumises à l'arbitraire des gestionnaires. Aucun effort n'a été fait dans le passé pour les budgétiser et donc pour les soumettre à l'approbation du Parlement.

La gestion discrétionnaire des fonds alloués à la décentralisation. Théoriquement, toutes les institutions publiques devraient être incluses dans le budget. A l'heure actuelle, les CT disposent des sources de financement suivantes: les recettes communales, le Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales et les transferts du budget (en principe une tranche de 100 millions de gourdes par an). Ces trois (3) fonds, avec les taxes informelles pratiquées dans certaines mairies, constituent le financement effectif de l'administration décentralisée. En Haïti, autour de 2/3 des fonds gérés par le MICT n'apparaissent pas dans les dépenses annuelles de l'Etat. Rappelons que ces fonds ne sont pas soumis à des critères préalables d'allocation (tels que le nombre d'habitants, ou les services desservis). En l'absence d'un mandat clair, il faudrait prêter plus d'attention à la manière dont ces ressources sont gérées (le recrutement massif du personnel sans un mandat clair est une pratique généralisée très répandue). Finalement, il faut noter que les mairies ne préparent pas, en règle générale, de budget, ni ne déclenchent une dynamique

¹³ Organisme chargé de la gestion des fonds de l'aide publique au développement de l'Union européenne.

¹⁴ Ceci inclut le Titre III (aide américaine) et le Japon et ne tient pas compte des montants gérés par le PL 480 à travers le Titre II (aide américaine) ni des autres bailleurs, comme le Canada, l'Espagne, l'Italie ou la France (pour des raisons méthodologiques), ce qui risque de sous-estimer le chiffre.

¹⁵ 9 millions de dollars EU le PL-480 (Titre III-aide japonaise), 19.4 millions d'euros le BON, et UCG et le FAES 14.3 et 3.4 millions de \$ EU respectivement. La prise en compte des dépenses annuelles de ces organismes représenterait une augmentation de l'investissement public en 1999/00 d'environ 66%.

¹⁶ 68% si on le compare à la moyenne de la période 96/97-99/2000. La consultation du PNUD a reventilé sectoriellement les dépenses de tous ces organismes.

¹⁷ 1.120 millions de gourdes pour l'exercice 2001-2002. Estimations du MEF et du Fonds Monétaire International.

Encadré 21

Radiographie de la Fonction Publique¹⁸ haïtienne

Il est communément admis que l'Administration Publique haïtienne constitue, à bien des égards, un obstacle au développement humain durable du pays. Mais quel est le profil de cette administration?

Selon les données actuellement disponibles¹⁹, l'effectif de la fonction publique s'élevait en 2001 à trente-six mille deux (36.002) employés. Ces personnels sont répartis comme suit dans les trois (3) grands secteurs de l'activité gouvernementale : secteur économique et financier (16%), secteur de souveraineté et de citoyenneté (9,6%) et secteur de cohésion socioculturel (74,4%). La présente distribution diffère sensiblement de celle observée dans le Recensement des Agents de la Fonction Publique effectué, en 1995, par le Ministère de l'Administration et de la Fonction Publique avec l'appui du PNUD. Ces variations significatives sont probablement la conséquence de l'application de la loi sur le départ volontaire et la retraite anticipée de 1997 qui avait délibérément ménagé le secteur de cohésion socioculturel dominé par les agents de l'éducation et de la santé. Le couperet de cette mesure a été important dans les deux autres secteurs, particulièrement dans le secteur économique et financier. Il reste que 70% des fonctionnaires sont regroupés dans deux institutions: le Ministère de l'Education Nationale (50% des effectifs) et le Ministère de la Santé Publique (19% des effectifs).

Le portrait socio-démographique et socio-professionnel du fonctionnaire dressé à partir des données du recensement se présente comme suit:

La fonction publique est constituée d'agents relativement jeunes (2/3 ont moins de 45 ans et un peu plus du 1/3 des effectifs se retrouve dans la tranche d'âge 35-45 ans) et dominée par des hommes (59%) .

Au niveau du taux de scolarisation, 25% des fonctionnaires déclarent un niveau universitaire; 2,3% un niveau d'études supérieures (Maîtrise, DEA, Doctorat); 55% attestent du niveau secondaire; 14% un niveau primaire; et 2% déclarent n'avoir fréquenté aucun établissement scolaire.

La présence notable d'individus attestant d'un niveau de formation appréciable ne se traduit cependant pas dans les performances observées. Parmi les raisons pouvant être avancées pour expliquer la faiblesse des résultats obtenus, figurent le manque d'indépendance et d'autonomie des fonctionnaires dont le mode de recrutement est largement dominé par le favoritisme, le clientélisme et le népotisme. **Les informations collectées révèlent en effet que seulement 12,6% des fonctionnaires ont été recrutés suite à un concours de sélection.** En dépit de ses faibles performances, la Fonction Publique capte actuellement une part non négligeable du budget national (49,1%).

Une autre caractéristique de la Fonction Publique est **son inégale distribution sur le territoire**. Ainsi, les fonctionnaires accusent une très forte concentration: 46% dans l'aire métropolitaine de la capitale; soit 53% pour le département de l'Ouest concerné. Pour les autres départements géographiques, les taux se situent entre 10% et 3%. En outre, cette répartition déséquilibrée favorise nettement le milieu urbain (85% des fonctionnaires) par rapport au milieu rural où se retrouve la grande majorité des populations.

La Fonction Publique haïtienne se caractérise également par l'inaccessibilité de ses services pour la plupart des citoyens. En effet, on dénombre 1/2 fonctionnaire pour cent (100) personnes. A ce niveau également des disparités sont observées selon le milieu de résidence (1,2 fonctionnaire en milieu urbain contre 0,1 en milieu rural).

¹⁸ Cette section est une synthèse des travaux effectués par Antoine Ambroise pour le compte du PNUD.

¹⁹ Données issues du relevé effectué par le Service du Fichier Central du personnel rattaché à la Commission Nationale pour la Réforme Administrative.

CHAPITRE IV

participative avec la population dans sa préparation, son exécution ou le suivi des fonds alloués aux Collectivités Territoriales. Ce manque de transparence au niveau local pourrait renforcer la méfiance de la population (gran manjè).

4.3.4. Les dysfonctionnements dans le sous-système des budgets: une faible transparence

Les carences du sous-système d'exécution budgétaire haïtien sont nombreuses et abondamment documentées. Il s'agit à ce niveau de rappeler les plus déterminantes.

La problématique des **comptes courants** est une carence importante et se comprend au départ comme une procédure accélérée de dépenses à côté de la procédure dite « normale » des réquisitions associées à des pièces justificatives et suivant le circuit complet de la dépense jusqu'à l'émission d'un chèque par le Trésor Public. Il faut considérer également dans le mécanisme de décaissement des fonds, les comptes des projets ouverts auprès des différentes administrations pour l'exécution des projets du Programme d'Investissement Public (PIP). Les raisons qui sont souvent avancées pour expliquer ce détournement des procédures sont multiples: l'absence de budget voté par le Parlement depuis 1997/98 (une situation modifiée avec la loi rectificative du budget 2000-2001); l'inefficacité de la procédure normale de la réquisition (décalage entre la loi et les pratiques du pays); la faible capacité organisationnelle des organismes de suivi et de contrôle et finalement l'impossibilité en l'absence de vote du budget d'exécuter de nouveaux Programmes d'Investissement Public vu l'achèvement ou la caducité des anciens projets.

En conséquence, au cours de ces dernières années, la « procédure accélérée » a supplanté les « procédures normales » pour les dépenses courantes et les dépenses d'investisse-

ment. Autrement dit, faute de contrôle ex post des dépenses par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif ou par le Ministère de l'Economie et des Finances, on considère les transferts vers ces comptes comme des dépenses, sans qu'existe aucun contrôle sur la destination finale. La solution originale qui a été trouvée est l'imputation des nouvelles dépenses de développement à la rubrique : « Autres Interventions Publiques » du budget. Parallèlement, il s'est développé dans le contexte de relâchement général des normes administratives un dérèglement dans les rôles dévolus aux différents intervenants dans l'exécution du budget de fonctionnement et d'investissement.

Evidemment, tous ces dysfonctionnements du système budgétaire haïtien, particulièrement ceux relatifs au sous-système de suivi et de contrôle, sont des causes structurelles de l'arbitraire, de la fraude et de la corruption. Elles contribuent à saper l'autorité de l'État et à renforcer la crise de légitimité qui l'affecte depuis son indépendance. Aujourd'hui la bonne gestion des fonds publics dépend des aléas de la moralité des gestionnaires de ces fonds – Ministres, Directeurs généraux ou comptables – laquelle est, par définition, variable. Cette problématique a été abordée par le Parlement dans le cas de la gestion des fonds du Ministère de l'Intérieur, mais elle n'a pas eu de suite.

4.4. Ajustement structurel et développement humain durable en Haïti: leçons apprises

La crise économique et sociale que traverse le pays depuis le début des années 1980 a conduit à la mise en place de politiques d'ajustement appuyées par les autorités de Bretton Woods et la Communauté internationale, à deux moments importants: tout d'abord après la fin du régime Duvalier en 1986; ensuite après le retour à l'ordre constitutionnel, en 1996. Ces deux épisodes sont particu-

Ces deux épisodes sont particulièrement révélateurs des questions posées par une gestion des crises sur des bases essentiellement économiques.

Tous ces dysfonctionnements du système budgétaire haïtien, particulièrement ceux relatifs au sous-système de suivi et de contrôle, sont des causes structurelles de l'arbitraire, de la fraude et de la corruption.

lièrement révélateurs des questions posées par une gestion des crises sur des bases essentiellement économiques. Ils mettent en évidence les limites d'une gouvernance économique peu sensible aux dimensions du développement humain durable. En effet, durant cette période le Programme d'Ajustement Structurel a constitué un palliatif à l'absence d'une vision stratégique nationale.

4.4.1. Le premier Plan d'Ajustement Structurel (PAS): 1986-87. Libéralisation sans ajustement

Le premier PAS est lié à l'échec de la politique de lutte contre la crise mise en œuvre dans le cadre du régime Duvalier. Au début des années 1980, l'économie haïtienne est touchée par la récession mondiale à travers la perte de marchés des industries d'assemblage et la détérioration des termes de l'échange. Des difficultés apparaissent au niveau des Finances Publiques et de la balance des paiements. Des politiques d'austérité sont mises en place pour rétablir les grands équilibres. Ces politiques échouent face à l'absence de reprise de la demande internationale, à l'atonie de la demande intérieure et à la diminution des dépenses de développement liée à l'aide internationale.

Dans le cadre du nouveau régime, un programme d'ajustement structurel est négocié avec les institutions de Bretton Woods en 1986. Le programme s'articule autour de quatre grands points: (i) Une profonde réforme du système fiscal; (ii) Un programme de privatisation; (iii) Une politique monétaire restrictive et (iv) une politique résolue de libéralisation commerciale (tarifs douaniers, contingentements). Le programme ne réalise aucun de ces objectifs économiques: la production stagne; l'inflation redémarre dès 1989; les recettes publiques par rapport au PIB stagnent (9,3% entre 1982 et 1986).

Parmi les réformes prévues, seule la libéralisation de l'économie sera effectivement mise en œuvre, à travers une forte diminution des ta-

rifs douaniers et des contingentements. Cette réforme devait conduire, par le jeu des modifications des prix relatifs, à développer la production agricole destinée à l'extérieur et à réorienter la production industrielle vers les exportations. Mais, dans une économie déjà déprimée et marquée par une absence de flexibilité de l'appareil productif, incapable de procéder à une réelle reconversion sur un mode industriel, ces réformes tarifaires vont conduire à une décapitalisation. Une partie de l'appareil productif industriel et agricole va être ainsi liquidée et alimenter un processus d'informalisation des activités et des emplois. C'est un tournant important dans l'histoire économique d'Haïti. La réforme fiscale va échouer dans la mesure où la forte crise de légitimité de l'Etat dominé par les militaires va conduire au développement sur une grande échelle de la fraude fiscale et de la contrebande.

Le processus de négociation du premier PAS laissera peu de place à la concertation et à la participation des représentants de la population: le régime est dominé par les militaires qui ont une forte préférence pour des solutions «hiérarchiques». Le contenu du PAS laisse enfin bien peu de place à la dimension sociale et l'austérité frappera durement de larges couches de la population, tout comme entre 1982 et 1986 sous le régime Duvalier.

4.4.2. Le deuxième PAS: 1996-97 – d'importantes réflexions qui butent sur la crise politique

Le retour à l'ordre constitutionnel en 1994 place Haïti dans un contexte très différent: l'économie est profondément sinistrée suite à l'embargo, mais elle bénéficie d'un appui résolu de la Communauté internationale. Une facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) est signée en septembre 1996 avec le FMI. La politique de libéralisation se poursuit et touche la protection douanière, dont le démantèlement s'approfondit, la sphère financière (taux d'intérêt) et la réforme fiscale. On vise un taux de croissance du PIB de 4,5% par

Encadré 22

Demande de transparence et corruption en Haïti

Dans la plupart des pays du monde, la corruption est un acte criminel. Mais c'est dans les pays en développement que ses effets sont plus dévastateurs, dans la mesure où elle entrave la croissance économique²⁰ et le processus de démocratisation et de légitimation de l'Etat. C'est la population qui souffre de ces conséquences, particulièrement les plus pauvres qui ne peuvent pas se permettre de payer les pots-de-vin, et qui ne reçoivent pas les services sociaux prévus. La corruption est donc une contrainte majeure au développement humain dans toute la région de l'Amérique Latine, parce qu'elle détourne d'importants fonds du social, et décourage l'action des bailleurs et les investisseurs internationaux. La corruption est donc un problème de mauvaise gouvernance, d'équité, d'efficacité et d'efficience. En Haïti la demande de transparence constitue un élément-clé des revendications de la population depuis 1986.

En 2001, Haïti ne faisait pas partie du classement de *Transparency International* (Indice de Perception de la Corruption) élaboré pour 91 pays. Faute de données comparatives, la situation de la corruption en Haïti est difficile à évaluer, mais des sondages récents montrent une sensibilisation croissante de la population à cet égard. Certes, la faiblesse des institutions rend la société plus vulnérable à la corruption nationale et transfrontalière. Les signes politiques sont toutefois contradictoires. Bien qu'Haïti ait signé le Traité anti-corruption de l'OECD du 29 mars 1996, celui-ci n'a pas été ratifié. De même, le discours d'investiture du Président de la République montre un engagement décidé en faveur de la transparence, qui pourrait s'appuyer sur une large législation existant déjà dans le domaine. Cependant, l'étendue de cette volonté politique – ainsi que l'importance de l'éthique et l'intégrité dans les valeurs de la société haïtienne – doit faire face à des mécanismes administratifs traditionnellement peu propices à la transparence, tels que: les faiblesses dans la gestion budgétaire de comptes courants (sans aucun contrôle ex post), l'opacité et l'arbitraire dans le fonctionnement de certaines structures de perception de recettes, l'usage privé des biens publics, les problèmes constatés dans la gestion des fonds dans certaines Collectivités Territoriales et l'inexistence d'un mécanisme national de lutte contre la corruption. Les efforts remarquables, réalisés par certains responsables politiques, depuis 1995, relèvent plus des initiatives ponctuelles que d'actions inscrites sur le moyen et long terme.

Dans ce sens, l'initiative lancée par la Primature en 2000 – mais jamais approuvée – pour la mise en place d'une Commission Nationale de Lutte contre la corruption pourrait servir de base à la création d'un mécanisme de lutte contre la corruption. Selon un document préparatoire de cette Commission, *la corruption serait un problème majeur – hérité de l'Etat prédateur – qui ne cesse de miner l'économie et le tissu social du pays*. Elle constitue une menace pour les objectifs énoncés dans le programme gouvernemental, et pour la légitimité de l'Etat en Haïti et dans toute la région. Dans ce sens, une volonté politique et administrative ferme demeure le point de départ de toute politique de transparence, en accord avec la bonne gouvernance. Un outil, parmi d'autres, serait les NTIC, plus spécifiquement la e-gouvernance. Par exemple, en Corée du Sud on a créé un portail anti-corruption pour les plaintes des citoyens. D'autres pays ont commencé à faire leurs achats par appel d'offre en ligne. Dans un moindre degré, en Haïti les pages web gouvernementales, pourraient constituer un premier pas vers une plus grande transparence de l'action étatique, avec des informations comme le Tableau d'Opérations Financières (recettes et dépenses) trimestrielles de l'Etat, sur les bourses à l'étranger ou les démarches administratives, entre autres.

Mais le défi de la transparence ne relève pas exclusivement de l'Etat. Au delà des acteurs politiques, la société civile et la presse se sont montrées très dynamiques dans certains pays dans ce sens, et le secteur privé devrait éviter de répéter les erreurs commises par les grandes compagnies dans d'autres pays de la région (un scandale financier récent en Argentine dépasse le montant annuel du budget haïtien). Un environnement favorable au développement humain passe par l'engagement de tous les acteurs dans la lutte contre la corruption, afin d'éviter les situations extrêmes constatées dans d'autres pays de l'Amérique Latine.

²⁰ Voir PNUD, OCDE Corruption, politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement. Voir également *Transparency International : Corruption Perception Index 2002*, Berlin, août 2002.

La mauvaise gouvernance politique bloque durablement la mise en œuvre de la bonne gouvernance économique.

an, un taux d'inflation de 5% en fin de période (1999), une augmentation des prélèvements fiscaux (11,3% du PIB en 1999 contre 7,2% en 1996), une stabilisation du taux de change à 15 Gourdes par \$ EU. Trois grandes réformes sont annoncées: la rationalisation de la fonction publique; le lancement de la décentralisation; la privatisation-modernisation des entreprises publiques.

Les indicateurs macro-économiques s'améliorent en 1997-98, à l'exception de la croissance du PIB. Le pays bénéficie alors en effet d'une forte aide internationale. Mais la situation se dégrade ensuite, même si les déséquilibres macroéconomiques sont limités et gérables. Le principal échec concerne la croissance qui atteint difficilement 2%. Les prélèvements obligatoires ne parviennent pas au niveau attendu, l'inflation dépasse 10% et la Gourde continue à se déprécier. Les grandes réformes ne parviennent pas à se mettre en place.

Par rapport au premier PAS, des changements importants sont intervenus. L'orientation reste, sur le plan économique, profondément libérale. Mais le contexte politique est différent: l'ajustement a vocation de s'insérer dans une dynamique de rénovation économique et sociale. Le pouvoir politique ne néglige pas la dimension sociale: un Plan d'urgence et de relance économique (PURE) est mis en œuvre qui vise à obtenir un apaisement social et à réhabiliter les infrastructures. Le Fonds d'Aide Economique et Social (FAES) dispose de ressources destinées aux plus démunis. Les grandes réformes ont intégré des préoccupations sociales: plan de retraites anticipées et de départs volontaires accompagnent la rationalisation de l'administration publique; les privatisations devraient associer

²¹ La préparation, la mise en œuvre et le suivi des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (CSR) désormais appuyés par les institutions de Bretton Woods s'appuient en principe sur une forte démarche participative.

²² Les atermoiements qui caractérisent le dossier des privatisations constituent une illustration de ces difficultés.

²³ L'analyse ici présentée est centrée sur les questions de gouvernance. Elle ne saurait toutefois se substituer à une analyse de la pertinence du contenu de la stratégie eu égard au contexte haïtien.

les salariés et les collectivités locales... L'appropriation du contenu de l'ajustement par les acteurs concernés et même par la classe politique reste cependant faible. Des progrès sensibles dans la mise en œuvre d'une préparation participative d'une stratégie de l'ampleur du PAS sont nécessaires²¹.

Mais la mise en œuvre des réformes bute sur une absence de consensus de la classe politique au pouvoir²². Plus fondamentalement, il subsiste de graves dissensions dans le monde politique sur le contenu de la stratégie de démocratisation du pays. La crise politique récurrente qui marque la période 1995-2002 en est la manifestation. Les conflits pour la conquête du pouvoir ou internes au pouvoir constituent des obstacles à l'engagement des grandes réformes nécessaires. La mauvaise gouvernance politique bloque durablement la mise en œuvre de la bonne gouvernance économique.

Malgré les progrès importants réalisés grâce à des tentatives de prise en compte des acteurs directement concernés par les réformes arrêtées, l'ajustement ne peut parvenir à ses objectifs²³. La crise politique bloque la mise en œuvre des grandes réformes, ralentit sensiblement l'aide internationale, provoque l'attentisme du secteur privé et rend les partenariats difficiles.

Le processus d'ajustement structurel montre l'importance de la mauvaise gouvernance au niveau de la sphère politique et de l'importance de la construction d'un consensus autour des grandes réformes à entreprendre.

4.5. Le financement public dans la perspective du DHD

L'analyse précédente nous a montré les défaillances existantes en termes de gouvernance économique et administrative. Elle nous a également permis de constater que le mode de gestion des finances publiques est loin d'être à la hauteur de certaines demandes de gouvernance, comme la transparence dans la gestion

CHAPITRE IV

des fonds, la participation des acteurs dans la définition des priorités sectorielles ou la justice dans l'allocation des fonds au niveau local, par exemple. De plus, il faut s'interroger sur l'orientation globale des dépenses, et leur potentialité pour l'avenir. Ont-elles servi à répondre aux demandes de gouvernance et à la promotion du développement humain durable? A-t-on pu maximiser les ressources disponibles depuis le retour à l'ordre constitutionnel? Les réponses à ces questions nous permettront de tirer des enseignements et de formuler des propositions pour l'avenir (Chapitre V).

4.5.1. L'orientation globale des dépenses: un Etat minimal à la recherche de son rôle stratégique

Les finances publiques haïtiennes sont en crise de légitimité. Elles demeurent cependant le principal instrument du système démocratique pour répondre aux demandes de gouvernance, pour maintenir et relever le niveau de confiance de la population envers l'Etat²⁴. Toutefois, les ressources publiques disponibles depuis 1995 sont maigres, et la persistance de la crise économique ainsi que le manque d'efficacité fiscale ont empêché d'élargir substantiellement l'assiette fiscale, afin de répondre aux énormes demandes de la population. De plus, pour des raisons historiques, l'action étatique ne pouvait se limiter à la capitale (la République de Port-au-Prince), et devait s'ouvrir vers les zones rurales, après presque deux siècles de marginalisation et d'isolement. Dans un tel contexte, on peut se demander quel a été le rôle des finances publiques.

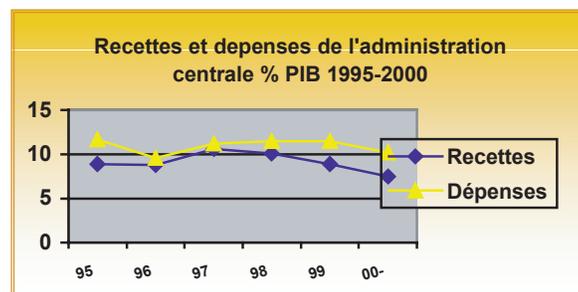
La disponibilité et la fiabilité des chiffres étant limitées, on n'est pas en mesure de donner un aperçu comparatif et fiable de l'évolution sectorielle de dépenses entre des années 1980 à nos jours. Pour des raisons méthodologiques, on a opté pour une analyse plus approfondie et actualisée des finances publiques haïtiennes, lesquelles, en l'absence d'un cadre stratégique

de développement, offrent au moins un panorama représentatif des priorités actuelles du gouvernement. Pour minimiser le risque des incohérences dans le cadre de ce travail, les services du PNUD ont procédé au reclassement des dépenses publiques de 1999/2000 sur la base d'informations complémentaires disponibles au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances – notamment en matière d'Investissement Public – et des instances nationales de décaissement des fonds internationaux. Ce travail a un double intérêt: offrir un panorama des dépenses, jeter un regard comparatif avec la situation de l'Amérique Latine et compléter l'analyse sectorielle avec les chiffres de la coopération internationale, lesquels, dans une conjoncture plus favorable, sont censés se rapprocher de plus en plus du concept et de la logique des dépenses publiques.

a) L'Etat haïtien, le plus réduit de la région²⁵

Haïti a eu traditionnellement un Etat extrêmement réduit, avec un niveau de prélèvement parmi les plus faibles du monde.²⁶ En effet, les dépenses de l'administration centrale d'Haïti ont atteint en 1999/2000 un montant de 8141 millions de gourdes (415 millions de dollars), selon les informations concernant les recettes et dépenses de fonctionnement fournies par la Banque de la République d'Haïti (BRH) et de 7611 millions de gourdes (388 millions de dollars) selon le Ministère de

Graphes 28



²⁴ En 1997, par exemple, 57% des Haïtiens avaient confiance dans le Président de la République. USAID opus cit., p. 3.

²⁵ Ces chiffres se basent sur l'étude intitulée « Haïti: Les Finances Publiques et le rôle de l'Etat dans la politique sociale », CEPALC-PNUD, octobre 2001.

²⁶ Haïti figure parmi les 5 pays ayant un niveau de recettes et de dépenses le plus bas des pays considérés. BM, RDM, 2000, p. 300.

l'Economie et des Finances dont les informations proviennent des organismes effectuant les débours (voir tableaux 1 et 2). L'analyse figurant dans cette section est basée sur les données fournies par cette dernière source.

En 1999/2000, il est à signaler que les dépenses de l'administration centrale ont dépassé de 17% le budget de l'exercice fiscal 1996-1997. La courbe de ces dépenses au cours des dernières années en Haïti, en termes de proportion du PIB (voir graphe 29), ne montre aucune tendance à s'accroître: 11,7% en 1995 et 10,2% en 2000. L'augmentation des dépenses dans la période masque une baisse en termes réels d'un peu plus du 10%. On peut se demander si ces ressources sont suffisantes pour que l'Etat joue son rôle en matière sociale.

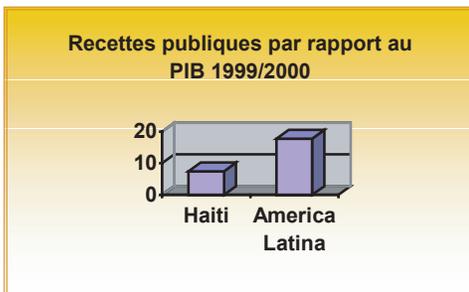
Honduras, mais en Haïti elles atteignent seulement 40 dollars ! Cette différence notable s'explique à la fois par la moindre pression fiscale en Haïti, et par le revenu par habitant en Haïti, allant de la moitié au cinquième du revenu par habitant de ces mêmes pays.

En ce qui concerne les recettes, la politique négociée avec les bailleurs de fonds visait principalement à amener en 3 ans les recettes budgétaires de 7,2% du PIB, niveau atteint en 1995/96 à 11,3%, niveau auquel elles étaient dans la deuxième moitié des années 1980. Cette forte augmentation devait être obtenue grâce à l'unification de la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) à 10%, la rationalisation de la structure tarifaire et l'élargissement de l'assiette fiscale, en renforçant les services du fisc et en réduisant fortement le système trop large d'exonérations pratiqué. Les recettes réalisées grâce à la restructuration/privatisation des entreprises publiques non financières devaient en outre venir alimenter un fonds spécial destiné à appuyer les collectivités locales et le processus engagé en matière de décentralisation.

En réalité, en 1999/2000 les recettes de l'administration centrale ont atteint près de 6 milliards de gourdes (304 millions de dollars), soit à peine 7,5% du PIB, provenant principalement des impôts indirects internes (46% du total), des droits de douane (21,5%) et des impôts directs (21,8 p. 100); le reste provenait de droits et d'autres recettes non fiscales (7,1 p. 100), de transferts des entreprises publiques (0,3%) et de dons venant de l'extérieur (3,3%).

L'évolution récente des recettes du gouvernement marque une séparation bien nette en deux périodes aux tendances opposées. **La première période, allant du retour à la normale constitutionnelle, en 1994, au début de la crise politique de 1997**, est caractérisée par un accroissement significatif des recettes de l'administration centrale, dont le volume est passé, en deux ans seulement, de 9% du PIB en 1995 à 10,6% en 1997. Ceci est attribuable à un recouvrement plus important

Graphe 29



Les chiffres de cet indicateur sont extrêmement réduits si nous les comparons à ceux de l'Amérique Latine et d'autres régions, qui atteignent des pourcentages jusqu'à trois fois plus élevés. Un rapport du Secrétariat de la CEPALC²⁷

indique, par exemple, que ces dépenses représentaient 18% du PIB dans vingt pays d'Amérique Latine (y compris Haïti) et 36% dans douze pays des Caraïbes, au cours de la période 1990-96; 35% dans dix pays membres du de l'OCDE (Europe, Canada et Etats-Unis) en 1990-95 et 21% dans cinq pays du Sud-Est asiatique (Indonésie, Malaisie, République de Corée, Singapour et Thaïlande) en 1990-94.

Si on les compare avec la situation dans des pays d'Amérique Latine géographiquement proches, de taille et de population similaires, comme par exemple les pays d'Amérique Centrale et la République Dominicaine, on constate des contrastes frappants: les recettes par habitant de l'administration centrale s'élevaient à 277 dollars des EU en République Dominicaine, à 464 dollars au Costa Rica, à 238 dollars au Salvador et à 151 dollars au

27 *El pacto fiscal*, LC/G.1997/Rev.1-P, juillet 1998.

CHAPITRE IV

qui a largement compensé la réduction des transferts d'entreprises publiques et des dons de l'extérieur; entre 1995 et 1997²⁸. A noter, en ce qui concerne les impôts directs, qu'ils représentaient 8,1 p. 100 des recettes totales de l'administration centrale en 1995 et 12,6 p. 100 en 1997.

La deuxième période, **allant de 1997 à 2000**, est marquée par un net recul de la perception de recettes de l'administration centrale, qui ont diminué de 19% en termes réels. Le dynamisme soutenu des contributions directes que l'on a constaté depuis la période précédente, et qui se poursuit (21.8% du total en 2000), notamment celles frappant les personnes physiques, s'est avéré insuffisant pour compenser la baisse des autres recettes. Dans ce contexte, le déficit s'est fortement creusé, atteignant 2,3% du PIB (0.7% en 1997) en 2000.

La tendance à la baisse des recettes du gouvernement central a des conséquences extrêmement graves. D'une part, la chute plus que proportionnelle de ces recettes par rapport au PIB au cours des trois dernières années contraste avec les besoins croissants en matière de dépenses pour faire face aux demandes de gouvernance de la population. En outre, l'année dernière c'est la Banque Centrale qui a dû assurer presque intégralement (98%) le financement net de ce déficit²⁹; les conséquences en sont, entre autres, une recrudescence des pressions inflationnistes (qui touchent davantage les plus pauvres), les pressions sur le taux de change et la distorsion des instruments de la politique monétaire.

Finalement, on peut signaler sur la période 1995-2000 des changements importants dans la structure des recettes, suite à la rareté des dons et à la réduction drastique des transferts des entreprises publiques. Les recettes fiscales représentent aujourd'hui 90% du total des recettes (56% en 1995). De celles-ci, 1/4 provient des impôts directs et 3/4 des impôts

indirects. Ces pourcentages sont similaires à ceux d'autres pays de la région, comme le Salvador, le Guatemala, le Honduras ou la République Dominicaine.

b) La distribution institutionnelle des dépenses: une confusion de rôles

L'analyse réalisée ici se base sur les données de l'étude du PNUD sur les dépenses publiques. Plusieurs caractéristiques peuvent être soulignées. Premièrement, *les dépenses salariales montrent une concentration dans trois Ministères – Education, Santé et Justice*. En 99/00, ces trois Ministères se partagent les 2/3 de la masse salariale de l'Etat. Il s'agit en premier lieu du Ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports, avec 27.4% (30.4 si on y ajoute les salaires de l'Université d'Etat d'Haïti), le Ministère de la Justice, qui inclut les forces de police (24,6%), et le Ministère de la Santé Publique (MSPP), avec 12,1%. La forte concentration des dépenses salariales au MENJS et au MSPP explique le fait que près de la moitié de toute la masse salariale (46%) soit affectée au secteur social.

Deuxièmement, on peut noter la présence de distorsions importantes dans le rôle des institutions, particulièrement celles à vocation stratégique. En 99/2000³⁰, elles nous montrent que la Présidence de la République occupe une place croissante dans les dépenses de l'Etat (16,6%), le plus souvent au détriment des Ministères sectoriels concernés. La partie des dépenses de fonctionnement octroyée au Palais (18%) est supérieure au fonctionnement cumulé des trois Ministères jugés prioritaires: justice, éducation et santé. Quant à l'investissement, le Palais a ordon-

²⁸ La part du PIB provenant de l'impôt indirect interne est passée de 3 p. 100 à 4,9 p. 100; celle provenant des taxes sur le commerce extérieur, de 1,2 p. 100 à 2 p. 100 et celle provenant des impôts directs, de 0,7 p. 100 à 1,3 p. 100.

²⁹ Devant la contraction des autres sources internes de financement et devant le rôle contraire que tient, depuis plusieurs années, le financement externe net pour répondre aux besoins de l'administration centrale.

³⁰ Les résultats de la consultation pour les finances publiques.

nancé en 1999/2000 40% des dépenses totales imputées à l'investissement. Ces chiffres contrastent vivement avec le pourcentage octroyé aux salaires (4% du total), qui est plus en accord avec sa cruciale fonction stratégique. Ce constat est également important pour la Primature. Bien que son poids dans l'investissement public soit marginal (0.7%), cette institution assurait la tutelle de l'Unité Centrale de Gestion, qui a consenti des investissements importants dans la période (autour de 50 millions de dollars).

Cette confusion des responsabilités institutionnelles ne se fait pas sans risque pour l'efficacité de l'action gouvernementale. D'abord on peut signaler le renchérissement du coût général des interventions en raison notamment des duplications de fonctions (le glissement des dépenses de fonctionnement du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications³¹ (TPTC) vers l'action du Centre National des Equipements (CNE)³², en serait un exemple). La multiplication des centres de décision peut poser des problèmes de coordination et fragiliser l'action des Ministères.

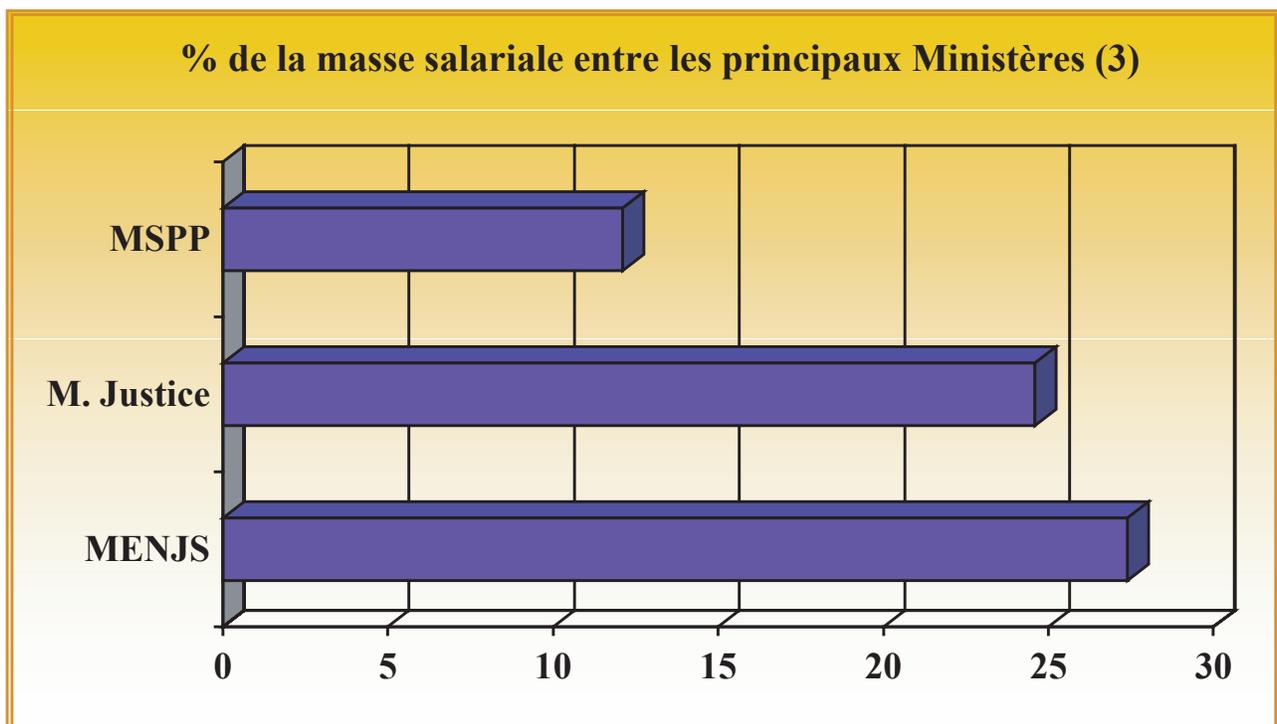
Ceci est peu propice à la mise en place d'une politique sectorielle articulée. On peut évoquer, en outre, l'existence des demandes de transparence, comme celles des parlementaires de la 47^e législature lors de la préparation du budget 2000/01, qui ont soulevé des questions quant au contrôle législatif des dépenses de la Présidence. Finalement, l'importance des dépenses de fonctionnement de la Primature et de la Présidence reflètent probablement une mauvaise connaissance d'autres dépenses – telles que les salaires – par les instances de suivi financier.

La principale conséquence sur le développement humain de cette situation serait l'orientation vers le court terme et non vers le moyen et long terme des instances clés de l'Etat. Le développement humain durable requiert un effort soutenu de tous les acteurs de la gouvernance, et de tous les niveaux de la gouvernance à court, moyen

³¹ Comme le signale la Commission Européenne, *Mémoire annuelle* (1999), le TPTC depuis 1994, « on ne s'est ni renforcé, ni modernisé. Ceci se reflète particulièrement au niveau de l'entretien routier. ».

³² Cette institution qui dépend *de facto* de la Présidence, a géré 108 millions de gourdes en 99/00.

Graphe 30



CHAPITRE IV

et long terme. Selon les données pour 1999/2000 – qui doivent être interprétées avec une grande prudence³³ –, le Palais générerait une multitude de projets dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, les infrastructures routières ou les logements sociaux. Cette situation ferait de la Présidence une institution à vocation d'investissement (59% de ses ressources), bien davantage que d'autres institutions prioritaires: comme le Ministère de l'Éducation (19%), de la Justice (7%) ou de la Santé (moins de 1%)³⁴. Certaines analyses, comme le BCP, suggèrent que cette situation serait révélatrice d'une tendance en Haïti à la monopolisation et à la personnalisation du pouvoir. Au contraire, d'autres analyses suggèrent que cette propension à l'investissement peut aussi refléter des facteurs conjoncturels, comme une préoccupation accrue des plus hautes instances politiques pour l'efficacité des investissements en l'absence d'aide internationale, et une certaine méfiance face aux lourdeurs administratives de certains Ministères, et aux irrégularités constatées dans la gestion.

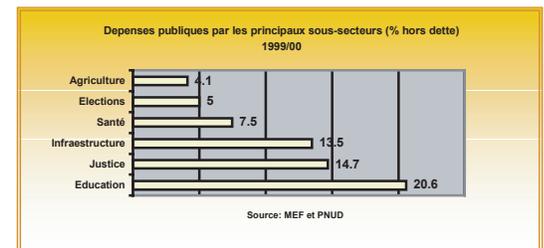
c) Le choix des secteurs prioritaires en Haïti: quel rôle joue le social?

La première – et seule – Revue des Dépenses Publiques réalisée en 1995/96 recommandait une augmentation des dépenses de fonctionnement et d'entretien afin d'améliorer la qualité des services fournis par l'administration et d'assurer la pérennisation des investissements principalement exécutés à partir des fonds externes. Ces 5 dernières années la structure générale s'est, dans les faits, modifiée dans le sens contraire à celui recommandé. Moins de ressources pour le fonctionnement (-50%) et plus pour l'investissement (+171%). Cette augmentation de l'investissement reflète une réalité politique: en l'absence d'appui international, le gouvernement était obligé de montrer des réalisations, particulièrement dans une période électorale, au risque de négliger les recommandations de la Revue de dépenses. On peut se demander quels ont été les secteurs

priorisés, et si ces dépenses reflètent une préoccupation pour le développement humain durable. Qui a bénéficié de ces dépenses?

Ici quelques remarques s'imposent quant à l'affectation des dépenses. Les dépenses des organismes gouvernementaux chargés des secteurs économiques, des secteurs politiques et des services sociaux représentaient, en 1999/2000, respectivement 29%, 37.8% et 33.2% du total des dépenses. L'information dont on dispose ne permet pas de déduire quelles seront les tendances futures de ces dépenses, bien que certains indicateurs montrent qu'elles oscilleraient autour des proportions indiquées.

Dans le secteur économique, les infrastructures constituent le sous-secteur prioritaire avec 13,5% des dépenses totales et presque la moitié de l'investissement du gouvernement (48%); ensuite figure l'agriculture, 4%. Le reste (8,7%) est constitué par une myriade de dépenses partagées entre différentes institutions qui incluent l'achat de produits pétroliers de l'EDH (2,2%) ; l'environnement (0,6%) une usine de coton et la subvention des Services Plus, en passant par le financement de plusieurs entreprises publiques. À défaut d'étude approfondie sur l'efficacité et l'efficacité des investissements publics, on peut noter l'absence d'une planification stratégique des investissements (y compris les appuis externes), et une faible continuité et intégration des lignes d'action. En ce qui concerne le secteur politique, il faut noter l'importance du sous-secteur de la justice (14.7% du total des dépenses), qu'intègre le système judiciaire, le fonctionnement de la police et les institutions pénitentiaires. De même, on peut observer le



³³ On ne peut pas ignorer deux facteurs qui pourraient biaiser l'analyse: le caractère annuel de ces informations et la tendance universelle à l'accélération des investissements publics au rapprochement des échéances électorales.

³⁴ Parmi les Ministères plus investisseurs (plus de 100 millions de gourdes) il faut signaler l'importance relative des TPTC (70 %), et du MARNDR (46 %).

On a pu observer que les ressources allouées au secteur social sont limitées en termes relatifs et presque insignifiantes en termes absolus.

coût du processus électoral (5% des dépenses publiques).

En ce qui concerne les dépenses sociales³⁵, la part relative du secteur dans les dépenses de l'administration centrale d'Haïti est modeste (un tiers du total)³⁶, si on la compare aux niveaux que l'on observe en Amérique Latine (42%) et dans les pays de l'OCDE (59%). Elle demeure cependant proche de celle des pays des Caraïbes (28%) et du Sud-Est asiatique (31,8%).

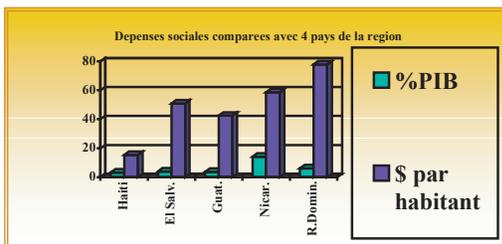
Les différences avec la région sont également marquées si l'on compare la proportion du PIB que l'administration centrale consacre aux dépenses sociales. En Haïti, l'an dernier, cette part représentait 3,2%, alors que la moyenne pour l'Amérique Latine de 1990 à 1995 était de 8%, atteignant 6,2% en République Dominicaine et 3,6% au Guatemala (voir graphe 33). On peut également comparer le financement des politiques sociales en termes absolus. En Haïti, en 1999/2000, les dépenses sociales de l'administration centrale s'élevaient, en termes absolus par habitant, à 209 gourdes à peine, équivalant à 15,40 dollars EU. La comparaison régionale est éloquent: les chiffres étaient de 3 à 30 fois supérieurs dans les autres pays.

En effet, en 1999/2000, l'éducation était le sous-secteur prioritaire des dépenses publiques haïtiennes (voir graphe), avec 20,7% du total, comparable au pourcentage de 1985-87, mais bien supérieur à celui de 1995 (16%)³⁷. Cet effort relatif dans l'éducation (2% du PIB), est par exemple supérieur à d'autres pays de la région, comme la République Dominicaine (1,6% du PIB), El Salvador ou le Guatemala (1,8% du PIB), mais loin derrière le Costa

Rica (5,5% du PIB) ou le Nicaragua (4,6% du PIB).

Par ailleurs, la composition des lignes budgétaires haïtiennes rend difficile une analyse désagrégée des dépenses par niveau éducatif – primaire, secondaire et supérieur. Sauf pour le niveau universitaire (9,2% du sous-secteur), il faut se baser sur les estimations de l'UNESCO de 1990 et sur les statistiques de 1996/97 utilisées par le Bilan Commun de Pays. Selon les sources, elles montreraient que l'éducation primaire recevrait entre 45% et 53% du total, l'éducation secondaire entre 19% et 29% et le secondaire professionnel 13,5%. Compte tenu du fait que 90% des inscriptions scolaires concernent le primaire, ces estimations pourraient suggérer un effort financier insuffisant dans l'enseignement primaire.³⁸

En ce qui concerne la santé, on peut constater que ce secteur est assez marginalisé dans les dépenses publiques haïtiennes, avec 7,5% du total des dépenses publiques, et 0,3% de l'investissement. En ce qui concerne le poids des dépenses sanitaires dans le PIB, Haïti serait le dernier pays de la région³⁹, avec environ la moitié des dépenses effectuées par la République Dominicaine, le Salvador ou le Guatemala. Il n'est guère surprenant que le niveau de mortalité maternelle et infantile ne s'améliore pas sensiblement depuis 1995⁴⁰.



³⁵ Pour la définition des dépenses sociales, on utilise la méthodologie de la CEPALC.

³⁶ La proportion des dépenses dans le secteur social était légèrement plus élevée que dans les chiffres publiés par le MEF 30,9, p. 100.

³⁷ Voir Moreno-Lopez. P et Faria en DEWEZ, David (1999).

³⁸ Toutefois, elles pourraient être sous-estimées, parce qu'elles ne tiennent pas compte des investissements consentis par d'autres institutions – comme le FAES –, qui visaient de façon prioritaire l'enseignement fondamental.

³⁹ La République Dominicaine (1,6% du PIB), le Salvador ou le Guatemala (1,8% et 1,9% respectivement) et le Costa Rica 5,5% et le Nicaragua 7,3%.

⁴⁰ Quant aux autres dépenses sociales (à peine 5 % du secteur), elles s'adressent davantage aux Ministères comme les Affaires Sociales, la Condition Féminine ou le Ministère de la Culture, entre autres.

CHAPITRE IV

On ne dispose pas, à l'heure actuelle d'informations précises sur les dépenses par niveau de soins (primaire, secondaire, tertiaire).

Finalement, on peut se poser la question du niveau d'équité (jstis) des dépenses publiques. Il s'agit de savoir, par exemple, si les bénéficiaires de ces dépenses sont les pauvres ou les non pauvres, si elles sont bien allouées sur le territoire haïtien et si elles tiennent compte de la dimension genre. On ne dispose pas pour le moment d'informations fiables et actualisées pour répondre à ces importantes questions en termes d'orientation des politiques. Des indicateurs indirects montrent que l'accès à certains services sociaux publics de base se serait amélioré en dehors de Port-au-Prince; ce qui constituerait une tendance intéressante par rapport aux années 1980.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience des dépenses, les informations et analyses font également défaut, et méritent d'être développés. On peut toutefois observer qu'en l'absence d'un véritable Plan d'Investissement Public (entre 1997 et 2001), les problèmes d'institutionnalisation déjà signalés – continuité et cohérence dans les investissements, coordination de l'action gouvernementale, transparence et vision stratégique –, n'auraient pas permis d'éliminer le clientélisme, ni d'atteindre un niveau satisfaisant d'efficacité et d'impact des investissements. A titre d'exemple on peut citer le déboisement et l'urbanisation anarchique du Morne l'Hôpital qui ont déjà eu un impact sur le niveau d'eau disponible dans la zone métropolitaine, sur le drainage de la ville, sans compter la situation de grave vulnérabilité de la population (qui s'installe dans des zones à risque sismique et interdites par la loi). Néanmoins, les gouvernements au cours de la décennie ont investi des sommes importantes dans le drainage de la ville – sans prendre en considération les problèmes en amont – et financé la construction d'une route qui a pu aggraver la situation du Morne et de la population en aval.

En somme, l'analyse des bénéficiaires de politiques publiques (pauvres /non pauvres, rural-urbain, homme-femme), devrait constituer un domaine important de recherche dans les années à venir et devient un aspect remarquable dans la définition de politiques de lutte contre la pauvreté. La création d'une cellule ou observatoire de suivi et évaluation des politiques, avec la participation du secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer cette connaissance et satisfaire des demandes de gouvernance.

d) Les acquis de l'aide internationale: à la recherche de la complémentarité et d'une plus grande efficacité

On a pu observer que les ressources allouées au secteur social sont limitées en termes relatifs et presque insignifiantes en termes absolus. Mais l'analyse serait incomplète si on ne tenait pas compte des ressources allouées par l'aide publique internationale (APD)⁴¹, sous forme de prêts (1/4 de l'APD) ou de dons (les 3/4 du total)⁴². Le cas d'Haïti est assez singulier, dans la mesure où ce financement international, au lieu de fonctionner dans le cadre d'un Programme d'Investissement Public et donc du budget national, évolue en dehors de ce document budgétaire. On ne peut donc pas le considérer comme une dépense publique *stricto sensu*. La crise politique depuis 1997 est à la base de cette autonomie de l'aide internationale, qui présente des modalités d'implication du gouvernement très différentes⁴³. Mais, on ne peut pas ignorer les 2 milliards d'investissement décaissés durant la période 1995-2000. Ces sommes, même si elles ne sont pas comptabilisées ont contribué au développement humain et doivent être prises en compte pour dégager des perspectives pour l'avenir.

⁴¹ Définition d'aide internationale et Aide Publique au Développement, à partir des concepts du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

⁴² Rapport de Coopération au Développement, PNUD (1998).

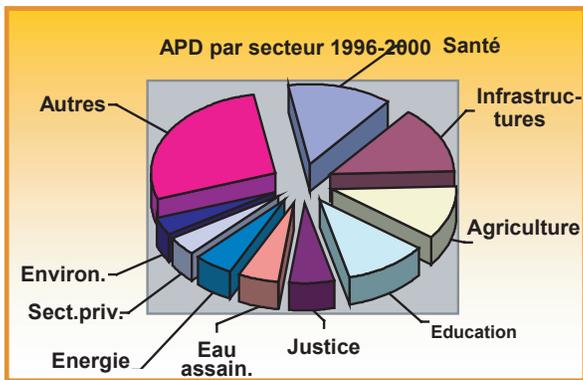
⁴³ Elles vont de l'appui budgétaire à la canalisation des fonds à travers des ONG nationales et étrangères, en passant par la monétisation de l'aide alimentaire ou la création d'instances *ad hoc* de gestion des prêts internationaux.

La crise politique depuis 1997 est à la base de cette autonomie de l'aide internationale, qui présente des modalités d'implication du gouvernement très différentes.

Le PNUD a procédé également à une analyse précise des décaissements internationaux, à partir des chiffres de la Banque Mondiale⁴⁴ et d'un travail de recherche auprès des institutions chargées de la gestion des crédits internationaux comme le FAES, l'UCG, ainsi que pour le PL-480 et le BON. Ce travail a permis de comparer les chiffres de l'APD au résultat des finances publiques haïtiennes, particulièrement en ce qui concerne les dépenses sociales. Cette comparaison s'est révélée particulièrement intéressante, parce qu'elle a permis de constater que les décaissements des bailleurs dans la période 1996-2000 oscillent autour du 10% du PIB, c'est-à-dire, un montant similaire à l'agrégat des dépenses publiques. Les résultats de ce travail offrent un panorama sectoriel légèrement différent aux analyses classiques (voir graphe 34).

On peut signaler deux grandes tendances. Tout d'abord une complémentarité globale apparente entre les dépenses du gouvernement

Graphe 34



et des bailleurs. Le gouvernement réserve 60,4% des dépenses publiques aux 5 sous-secteurs prioritaires (éducation, justice, infrastructures, santé et agriculture) tandis que l'APD dépense 59,3% (si on y ajoute eau, assainissement et énergie). D'autre part, le gouvernement et les bailleurs mettent un accent similaire sur le secteur social (33,2%⁴⁵ pour le gouvernement et, au moins, 29,7 pour les bailleurs⁴⁶).

⁴⁴ Les chiffres du « red book » de la Banque Mondiale sont basés dans l'année budgétaire haïtien et plus propices aux comparaisons

⁴⁵ Ce pourcentage se base sur la méthodologie de la CEPALC afin de pouvoir procéder à des comparaisons régionales.

⁴⁶ Ce chiffre est probablement sous-estimé, puisqu'il ne tient pas compte des actions culturelles, ainsi que d'une partie des dépenses de certaines ONG – comme la CARE, le CRS ou l'ADRA dans le cadre du PL-480 Titre II – non reventilées pour lesquelles on ne disposait pas d'un minimum de cohérence. Il correspond à l'agrégat des secteurs suivants: éducation, santé et eau et assainissement pour la période 1996/97-1999/2000.

Autrement dit, l'APD a dégagé plus de 600 millions de dollars dans la période dans le domaine social. Rappelons que si on ajoute ce chiffre aux dépenses sociales du gouvernement on serait à un niveau comparable à celui de la République Dominicaine et légèrement inférieur à la moyenne régionale.

Une lecture plus attentive des chiffres nous montre que la coordination et la complémentarité de cette aide laissent cependant beaucoup à désirer. On peut en effet se demander si les secteurs prioritaires de l'APD répondent aux demandes de gouvernance de la population haïtienne. Certes, le niveau de transparence dans la gestion de ces fonds est plus rigoureux, dans la mesure où les mécanismes administratifs sont plus exigeants. Quant à la participation et à l'appropriation des acteurs, bien qu'elles soient censées être au cœur de ces actions, le bilan est mitigé. Afin de voir la complémentarité des fonds (à savoir, salaires et fonctionnement financés par le gouvernement et l'investissement par l'appui international), on peut comparer les dépenses nationales et internationales dans les 2 principaux secteurs sociaux. Afin d'éviter un biais dans l'attribution de fonds (l'aide en 1999/2000 a suivi une dynamique légèrement différente à cause de la crise politique), on comparera les dépenses publiques 1999/2000 et l'APD pour la période 1996/2000, où les tendances sont plus représentatives de l'orientation générale de l'aide.

A partir de ces informations, on peut constater un décalage important entre les fonds alloués par le gouvernement et les bailleurs en la santé (voir graphe 35). On peut observer deux dynamiques différentes. Pour l'éducation les dépenses nationales, représentent le double du montant de l'APD. Dans le domaine de la santé, on assiste à une situation presque inversée (voir graphe 35). Ce faible effort du gouvernement pourrait s'expliquer par la forte contribution des bailleurs dans des domaines comme les médicaments essentiels, les campagnes de vaccinations et la planification familiale, entre autres. On peut toutefois s'in-

Encadré 23

Une coordination de l'aide publique au développement est-elle possible? leçons apprises et applications pour Haïti

Au cours des années 80 et 90, l'efficacité de l'aide externe a été, pour la première fois, mise en question. Plusieurs études⁴⁷ ont souligné son faible impact sur la croissance économique des pays bénéficiaires. Malgré ces limitations, ces études ont mis en évidence la faible préoccupation des bailleurs sur l'efficacité de l'APD pendant le période de la guerre froide, malgré les multiples évidences d'une utilisation arbitraire et frauduleuse des ressources (voir les cas de Mobutu au Zaïre, Somoza au Nicaragua, Marcos en Philippines ou Duvalier en Haïti).

En tout cas, la doctrine plus récente nous montre *une amélioration substantielle de l'efficacité de l'APD*, mais très variable en fonction des pays analysés. Pourquoi? Le facteur le plus souligné par la doctrine est la *nécessité d'un cadre global* et son complément nécessaire, *l'amélioration de la coordination de l'aide externe*. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE plaide pour une stratégie de **partenariat**. Par ailleurs, le BM et le FMI, à la suite d'une réflexion sur le manque d'appropriation des PAS, ont lancé des initiatives internationales à vocation plus sociale, comme le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En tout cas, il semble évident qu'une *adéquate orientation et quantification des priorités nationales à moyen et long terme* soit un facteur-clef de la réussite de l'APD.

Dans ce contexte, le gouvernement joue un rôle crucial. Dans des pays comme Haïti, où plus de 30 agences sont actives, l'aide a tendance à se fragmenter et risque de limiter les effets positifs de l'APD. Le mécanisme du Groupe Consultatif (GC) – qui s'occupait de la coordination périodique des bailleurs pour Haïti – est bloqué à cause de la crise politique depuis 1997. Selon la BM, le niveau d'appropriation nationale de ces mécanismes *«dépend de l'engagement et de la sophistication technique d'un pays pour prendre la responsabilité principale de gérer le processus»*⁴⁸. En Haïti, peu a été fait pour renforcer les capacités nationales en vue de cette prise en charge. Rappelons que la faiblesse institutionnelle dans la gestion et le suivi de l'APD sont liés à l'absence de cadres qualifiés, aux problèmes de coordination institutionnelle, à l'absence d'un bon système d'information et d'un dialogue fluide entre les acteurs impliqués.

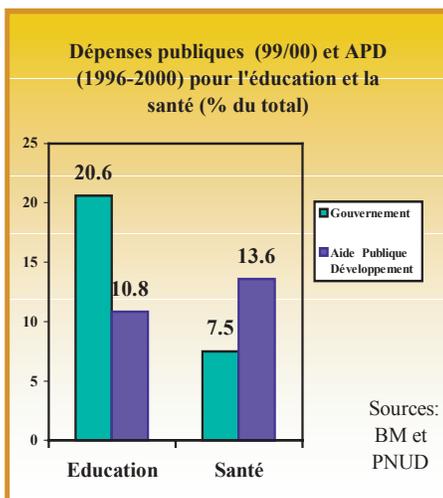
En guise de conclusion *une bonne coordination de l'aide autour des priorités établies, un leadership responsable du gouvernement dans le processus du développement et l'établissement d'un partenariat*, détermineront l'orientation, l'efficacité et l'impact de l'aide externe à long terme en Haïti.

⁴⁷ Entre autres Mosley, Paul (1998), *A simple guide to impact assesment for development economist*, Mimeo.

⁴⁸ Silva, Leelananda (1999), *Aid coordination, Discussion paper for the UNDP/MDGD*.

terroger sur la durabilité et sur l'impact de ces efforts, en l'absence d'un renforcement effectif de la capacité d'absorption des autorités sanitaires, autant dans la gestion des programmes, que dans la mise en place d'un véritable système national de santé, capable de garantir un paquet minimum de services primaires (curatifs et préventifs). Il est aussi légitime de comparer la capacité d'absorption dans le domaine de la santé à celui de l'éducation, où le gouvernement a été plus présent que les bailleurs, et où il semble avoir un plus fort impact agrégé des investissements. Dans une logique de développement humain durable, le renforcement des institutions est indispensable pour garantir l'impact des investissements, satisfaisant ainsi les demandes de gouvernance de la population.

Graphe 35



un plus fort impact agrégé des investissements. Dans une logique de développement humain durable, le renforcement des institutions est indispensable pour garantir l'impact des investissements, satisfaisant ainsi les demandes de gouvernance de la population.

4.5.2. Les sources de financement.

Aujourd'hui, on estime qu'un processus de développement humain durable n'est pas possible sans une forte implication de l'Etat, en synergie et complémentarité avec les autres acteurs du développement – nationaux et internationaux. Certes, le débat sur le rôle de l'Etat est très ancien, et nous renvoie aux concepts théoriques tels que le contrat social, ou à l'existence des biens publics que les individus et le marché ne peuvent pas fournir. Mais le débat plus récent – et polémique – se centre sur le rôle de l'Etat dans la définition des politiques sociales, une préoccupation croissante dans les demandes de gouvernance des Haïtiens. Dans ce contexte, on peut signaler que le financement de ces politiques – public et/ou privé – demeure au cœur du débat.

La dimension de l'Etat haïtien dans l'économie et sa participation au secteur social, est, nous l'avons vu dans les chapitres précédents, extrêmement réduite, si on la compare aux besoins élémentaires en matière de santé et

d'éducation, d'une part, et si l'on considère le niveau des dépenses de l'administration centrale d'autre part; on aboutit aux mêmes conclusions si on prend comme référence les pays d'autres régions, notamment les pays latino-américains du bassin des Caraïbes, qui présentent des similitudes avec Haïti quant au nombre d'habitants, à la superficie et à la dotation en ressources naturelles. Il est clair que des ressources importantes doivent être mobilisées pour déclencher un processus de développement humain durable. Par ailleurs, en termes de gouvernance, comme l'indique la BID «une forte association existe entre la participation électorale et les dépenses du gouvernement central en Amérique Latine»⁴⁹.

Mais comment mobiliser les ressources nécessaires? Comment créer une synergie entre les ressources disponibles? Est-il possible d'établir des partenariats?

a) Le financement public des dépenses: une expansion équitable des recettes

L'évolution récente des recettes du gouvernement en Haïti marque une *détérioration de l'efficacité fiscale depuis 1997*. Outre cette tendance inquiétante, la situation des recettes de l'administration centrale haïtienne, déjà analysée, présente *une image négative par rapport à la situation qui prévaut dans des pays d'Amérique Latine* géographiquement proches ou de taille et de population similaires, comme par exemple les pays d'Amérique Centrale et la République Dominicaine.

La gravité de la situation politique de la société haïtienne a fait que les changements internationaux dans la conception doctrinale des finances publiques, l'étendue des missions de l'administration publique et les réformes structurelles qui en découlent, n'ont pénétré que de manière fragmentée, partielle et parfois tardive.

Dans le domaine fiscal, *les taux d'imposition fixés par les dispositions en vigueur sont fort semblables à ceux des autres pays de la région*, tout

CHAPITRE IV

au moins en ce qui concerne la plupart des impôts indirects (à commencer par la taxe sur le chiffre d'affaires) et ceux qui grèvent les revenus des personnes et des entreprises. Le taux de la TCA en Amérique Latine oscille entre un maximum de 21% (Argentine) et un minimum de 5% (Panama), alors que les pays de la sous-région pris comme échantillons, signalent des taux de 7% (Honduras), 8% (République Dominicaine), 10% (Guatemala). Quant aux impôts directs, la moyenne régionale d'imposition oscille entre 11,6% et 35,5% pour les entreprises et entre 9% et 28% pour les personnes physiques. Autrement dit, le problème n'est pas dans la norme (voir les taux d'imposition) mais dans son application effective, ce qui constitue un problème majeur de gouvernance en Haïti.

L'écart le plus important par rapport à ces pays se situe, d'une part au niveau des tarifs douaniers (considérablement plus bas en Haïti suite à la libéralisation) et d'autre part sur le plan de l'évasion et de la fraude fiscale. A l'aide de mécanismes de contrôle et de gestion plus performants, il est possible d'accroître de façon significative l'assiette de l'impôt. Ceci est corroboré par les efforts déployés par le gouvernement sur les grands contribuables, avec des résultats positifs dans la période récente; la tâche devrait être renforcée grâce à un meilleur équipement et à de meilleures ressources techniques. Il faut se souvenir qu'avec des taux d'imposition semblable, la moyenne des prélèvements obligatoires par rapport au PIB en Amérique Latine est plus de deux fois plus élevée qu'en Haïti. On mesure ainsi l'ampleur des contraintes liées à la «mal-gouvernance ».

Les efforts à accomplir impliquent des choix importants entre les impôts directs et indirects, à partir d'un équilibre difficile entre efficacité et équité. Les impôts directs sont généralement considérés comme plus progressifs (et donc plus justes socialement) dans la mesure où le montant payé est fonction des

revenus obtenus par les individus et les sociétés. Les impôts indirects sont plus régressifs (particulièrement pour les plus pauvres), mais souvent plus faciles à collecter, comme nous le montre leur poids dans toute l'Amérique Latine. Certains analystes⁵⁰ prônent *l'utilisation accrue d'impôts indirects dans les Finances Publiques d'économies ouvertes où le secteur informel est fort important*⁵¹ (comme Haïti). Mais ce choix ne se fait pas sans risque, comme le signale la BM : *“on avance de forts arguments d'efficacité pour une place accrue des impôts assis sur la valeur ajoutée dans les pays en développement. Mais l'introduction de ces impôts peut avoir des effets progressifs ou régressifs. Si les impôts sur la valeur ajoutée remplacent des impôts progressifs sur le revenu, ou si les pauvres échappaient aux autres impôts, ce type de réforme a des effets régressifs”*⁵². La CEPALC, dans sa vaste analyse des systèmes fiscaux de la région, conclut qu'il existe une marge considérable pour avancer de la régressivité à la progressivité dans les régimes fiscaux latino-américains. En Haïti, on peut souligner le dynamisme soutenu des contributions directes que l'on a constaté depuis la période précédente et qui se poursuit, notamment celles frappant les personnes physiques (0,4% du PIB de recettes en 1995 à 0,9% en 2000).

Mais, en Haïti, la question est de savoir si le secteur public, à lui tout seul peut avoir un impact significatif sur le développement humain durable. Selon les scénarios analysés, la réponse serait négative. Bien que l'Etat puisse jouer un rôle clef il ne disposera pas de ressources suffisantes. Une bonne gouvernance permettrait toutefois d'accroître de façon significative les ressources disponibles.

⁵⁰ Hausman, R (1995), *“Repercusiones de las finanzas públicas en materia de distribución”, Políticas de Ajuste y pobreza: falsos dilemmas y verdaderos problemas*, Jose Nuñez Arco (Ed), BID, Washington D.C. en Dewez (2000).

⁵¹ Dewez (2000).

⁵² BM (2000).

b) Les potentialités du partenariat dans le financement des politiques sociales

Entre 1995 et 2000, Haïti a reçu un financement important pour le développement humain durable. La prise en compte de cet appui relativiserait sensiblement l'affirmation selon laquelle on dispose en Haïti d'un Etat *minimal*.

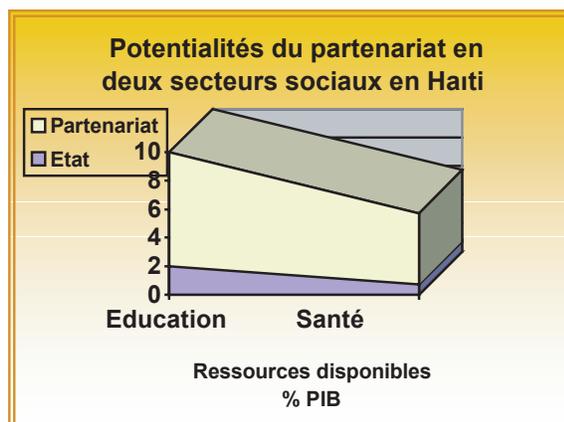
Si aux dépenses de l'administration centrale l'on ajoutait celles de l'aide externe l'on atteindrait 17% du PIB pour les quatre dernières années (soit environ 700 millions de dollars par an), pourcentage très proche des dépenses de gouvernements centraux des pays de l'Amérique Latine. L'expérience de l'Ouganda, où les bailleurs ont accepté de canaliser l'aide externe à travers le gouvernement, peut servir de référence à moyen terme. Toutefois, faute d'une bonne gouvernance, l'écart entre l'impact cumulé des politiques publiques en Haïti (plus l'impact de la coopération internationale) et la moyenne des résultats obtenus en Amérique Latine, reste très grand.

Si à la coopération internationale on ajoutait les apports externes privés (ONG, institutions religieuses) et des familles, les ressources pour le développement humain durable augmenteraient. Ce graphe permet d'illustrer le grand potentiel qu'a ce financement, particulièrement dans une première étape, où le

financement de l'Etat restera limité.

Des partenariats avec les bailleurs de fonds publics (multilatéraux et bilatéraux) et privés pourraient permettre à court terme de compléter les insuffisances des ressources internes. Celles-ci croîtront au rythme des progrès qui seront réalisés dans le domaine de la gouvernance et du développement des activités économiques. Les partenariats seront donc essentiels à court terme. Ceux-ci ne sont pas sans poser des difficultés en Haïti, qui peuvent trouver leur source dans l'histoire et la culture du pays, dans les caractéristiques de son capital socio-institutionnel. Mais par ailleurs, on peut difficilement articuler un partenariat sans des institutions efficaces, capables de planifier leurs actions, et d'en réaliser une gestion, un suivi et une évaluation effectifs.

Graphe 36



PARTIE III

SYNTHESE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

rndh 2002

CHAPITRE V

**PARTICIPATION,
DIALOGUE ET
PARTENARIAT:
TROIS ENJEUX
MAJEURS
POUR LE DHD**



rndh 2002

CHAPITRE V

Participation, dialogue et partenariat: trois enjeux majeurs pour le DHD

Les chapitres 2 et 3, chacun dans des circonstances différentes, présentent des formes de mobilisation de capital social s'inscrivant dans la dynamique de reconfiguration du social et du politique. Ce dernier chapitre analyse différemment cette forme de régulation politique et sociale.

Il démarre par des précisions sur le concept opérationnel de capital social avant de faire une analyse des aspects qui dominent en Haïti et qui font que la **dynamique collective** est souvent caractérisée comme étant faible. Ainsi, on brosse à grands traits la famille, le sentiment communautaire, la participation pour conclure finalement que l'individualisme et la méfiance dominent la société haïtienne. Cette dernière valeur sociale est analysée plus en détail afin de montrer son caractère généralisé chez tous les acteurs de la gouvernance et comment elle bloque le processus d'avancement de la démocratie dans le pays. On en conclut que pour sortir de la crise politique le défi est la promotion du dialogue et du partenariat.

Le chapitre se termine par un ensemble de recommandations s'inscrivant dans un cadre de partenariat stratégique. Trois grandes orientations sont développées: le renforcement de l'État en vue de sa consolidation et de son institutionnalisation, un partenariat pour la croissance et l'emploi et un partenariat pour des opportunités sociales plus grandes. L'espoir d'un développement humain durable est en fin de compte ce qu'exprime ce dernier chapitre du Rapport national.

Le rapport a fait le point sur les problèmes de la gouvernance politique, économique et administrative, un facteur majeur de blocage du développement humain durable en Haïti depuis 1986. Cependant, l'analyse de la gou-

vernance, particulièrement dans les sociétés en transition politique et/ou économique, demande une vision plus riche et par définition, moins orthodoxe, celle du capital social. Le capital social vise à répondre à une question épineuse: *pourquoi certaines sociétés qui ont les mêmes conditions socioéconomiques de départ évoluent-elles de manière différente?* Les facteurs culturels, les liens sociaux, les valeurs morales, les structures traditionnelles de participation et d'organisation, le poids de la religion et de l'histoire, ou les normes non écrites constituent autant de questions qui influencent les relations entre les acteurs de la gouvernance dans une société, et modulent discrètement le développement d'un pays. On retiendra ici deux visions possibles du capital social, étroitement liées entre elles, comme porte d'entrée de l'analyse. La première, qui soutient que *le capital social se détermine par la capacité institutionnelle d'une société, réfère aux institutions définies comme l'ensemble de normes et de valeurs qui facilitent la confiance entre les acteurs*. La deuxième, voit le *capital social comme les réseaux et les normes de confiance qui facilitent la coopération au bénéfice mutuel*¹. Deux éléments: institutions et confiance, sont des contraintes ou des opportunités pour la gouvernance du pays. On abordera ces questions de deux points de vue: la manière dont les Haïtiens participent à la bonne marche de la société et le problème de la méfiance. Ceci permettra de compléter l'analyse de la gouvernance et de dégager des pistes d'action et de partenariat pour le développement humain durable.

Encadré 24

De la famille communautaire au discours familialiste

Dans la recherche des représentations ou des comportements faisant obstacle au développement et à la démocratie en Haïti, Paul Duret reprend à son compte l'approche d'Emmanuel Todd. Celui-ci postule que *la nation est la métaphore de la famille*. En d'autres termes, la vie en société peut être décalquée des structures de la famille. Entre autres modèles familiaux, P. Duret retient celui de la *famille communautaire*. La relation parents-enfants y est autoritaire avec la cohabitation de trois générations, avec la soumission des enfants à l'autorité du père même après le départ du foyer parental. Les relations entre frères et sœurs se fondent sur une règle d'égalité des droits des héritiers. Outre l'autoritarisme, cette famille communautaire (paysanne) haïtienne porte en elle un certain nombre de traits «culturels»: l'égalitarisme, le sectarisme, le paternalisme et le parasitisme, le fonctionnement hors du champ légal. Chacun de ces traits interdit, à sa manière, toute logique d'investissement et d'accumulation et s'oppose à l'émergence de pratiques démocratiques.

Une telle représentation peut être discutée. Certes, les relations autoritaires parents-enfants sont connues. Rémy Bastien souligne le recours du chef du *lakou* à la coercition. Mais, il aurait fallu s'interroger sur la reproduction des relations autoritaires compte tenu du délitement progressif du *lakou*. Que dire des familles dirigées par des femmes ? Peut-on parler d'égalitarisme quand les comportements décrits s'inscrivent dans une logique de nivellement par le bas mettant notamment en présence des acteurs inscrits dans des structures inégalitaires ? Il n'est pas sûr que les enfants adoptent systématiquement des attitudes confinant au parasitisme. Dans le régime démographique de l'enfant-ressources, la prise en charge des parents incombe aux enfants. Dans le régime de l'enfant-investissement (dont témoigne la scolarisation massive), l'enfant doit réaliser la mobilité sociale ascendante attendue. Enfin, le fonctionnement en marge de la légalité est relatif comme le reconnaissent Remy Bastien et Gérard Barthélémy. Ce dernier souligne le «côtoisement permanent entre le droit formel et les comportements coutumiers, (le) passage de l'un à l'autre (...)»

En outre, on ne saurait faire de la famille communautaire paysanne «l'archétype de la famille haïtienne». L'hétérogénéité des formes de la famille est à tout le moins patente en milieu urbain, comme le signale Nathalie Lamaute. En vertu même du postulat d'E. Todd, deux problèmes majeurs se posent. D'abord, prendre la nation comme métaphore de la famille, c'est exclure la possibilité de penser que la famille doit sa configuration non seulement aux principes structurant ses relations internes, mais aussi à ses relations externes avec les autres instances de socialisation comme l'école – non négligeable en raison de l'insertion massive des enfants dans le système scolaire –, avec les marchés, avec l'Etat (qui édicte la norme d'égalité entre les héritiers par exemple). Abstraction est donc faite des modèles (de réussite) véhiculés par les comportements à l'œuvre dans l'Etat et dans l'école.

C'est que – et c'est là le second problème – il y a confusion des ordres de pratiques des individus et des groupes. C'est ainsi que l'analogie est établie entre le parasitisme des enfants et la recherche de rentes dans le secteur public. Espace d'accumulation des chances de puissance, de pouvoir sur les hommes, l'Etat ne saurait pourtant être assimilé à la famille. Les enjeux, les acteurs et les rapports au sein de l'Etat, entre l'Etat et la «société civile» sont radicalement différents de ceux de la famille. Tout au plus peut-on parler d'«affinités électives» pour reprendre l'expression de Max Weber entre certains comportements au sein de certains types de famille et au sein de l'Etat. Non sans rappeler que ces «affinités électives» sont en partie construites si l'on se réfère à la production d'un discours «familialiste asservissant» au sens de Franklin Midy.

Produit au moment de la colonie, reconduit et remanié après l'indépendance, ce discours de la *famille communautaire* qu'établit l'équivalence entre le chef (politique) et le père, masque les rapports de pouvoir sous les termes Père/Papa – Enfant pour mieux les légitimer (Midy F., 2001)².

Ces deux approches apportent un double éclairage que permettent de mieux appréhender les mutations et les invariants de la famille haïtienne et de mieux comprendre les transactions qu'elle opère au sein du système social.

² Barthélémy, Gérard (1996) : *Dans la splendeur d'un après-midi d'histoire*, s. éd., Port-au-Prince.

Bastien, Rémy (1985) : *Le Paysan haïtien et sa famille*, ACCT – Karthala, Paris.

Lamaute, Nathalie (2000) : *L'Economie informelle en Haïti. Le cas de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince*, Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques, Université de Paris X-Nanterre.

Midy, Franklin (2001) : *Le Pouvoir : volonté de puissance et d'humiliation*, *Chemins Critiques*, Vol. V, No. 1, janvier 2001.

CHAPITRE V

5.1. La confiance et la participation: deux éléments clef pour le capital social haïtien

5.1.1. Les institutions en Haïti: un capital social peu propice à la formalisation?

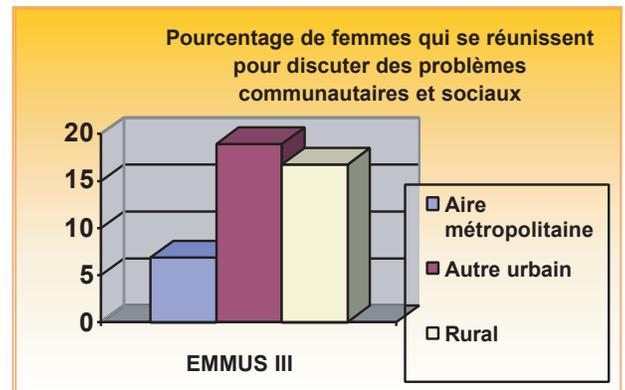
La société haïtienne a connu des changements décisifs dans sa structure politique, économique et sociale au cours de ces 20 dernières années. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs institutions et structures sociales en Haïti aient changé de configuration.

La *famille*, véritable institution centrale de la société haïtienne, n'est plus structurée de manière générale autour du concept de « Lakou » (la cour) ; ce qui a une influence sur les rapports familiaux (voir encadré 27) et un éventuel impact sur les comportements politiques. Néanmoins, elle demeure le point de référence et la base du réseau social³. Certains indicateurs indirects suggèrent l'existence de ce réseau familial (plusieurs personnes vivant d'un seul salaire, systèmes de solidarité privés), mais les informations ne semblent pas assez solides pour évaluer son étendue réelle. Néanmoins, la perception du support familial existe. Selon l'EMMUS III, 85% des femmes environ, estiment compter sur l'hébergement de sa famille en cas de violence domestique. En ce qui concerne l'appui financier de leur famille ce pourcentage est légèrement moins élevé (58% des femmes).

En outre, le concept du collectif demeure faible en Haïti. Le phénomène de la prolifération de petites plantations et d'occupation des terres (la contre-plantation signalée par Jean Casimir), ou du *marronnage* montrent une méfiance sociale vis-à-vis de l'Etat et de la loi (historiquement très répressif et inexistant dans la fourniture des services publics), en faveur d'attitudes et de comportements informels. On peut aussi noter un sentiment communautaire assez faible. Par exemple,

³ Voir Duret, Paul (2001) .

seules 16% des femmes⁴ se réunissent pour discuter des problèmes de la collectivité, tels que l'éducation, la santé ou elles-mêmes (voir graphe 37). Ou encore qu'à peine la moitié des Haïtiens ne percevait pas en 1997 que les organisations communautaires aidaient beaucoup ni même « un peu » à la communauté⁵. Ceci est favorisé par l'énorme dispersion de l'habitat en Haïti⁶, avec un partage foncier qui échappe à tout effort du cadastre, et par le déracinement dans les zones urbaines. Ce sentiment d'isolement de la campagne haïtienne – en dehors du jeu politique – s'est vu transformé par plusieurs facteurs, particulièrement depuis les années 1970. A travers les médias (la radio), la croissance économique, et la foulée du mouvement démocratique, le clivage entre la société urbaine et rurale commence à s'évanouir. L'alphabétisation de la population rurale (moins de 20% à savoir lire et écrire au début de 1970)⁷, les migrations internes et externes – suite à l'augmentation de la pression sur les ressources et l'insatisfaction des besoins de base –, la participation politique et les efforts de l'Etat pour combler son absence en milieu rural, montrent une société rurale toujours différente, mais qui fait de plus en plus partie du système, et donc des demandes de gouvernance.



⁴ EMMUS III. On peut noter que ce chiffre n'est pas disponible pour les hommes.

⁵ USAID (1997) l'Enquête se réfère à 11 types d'organisations différentes : groupements paysans, populaires, comités de quartiers et organisations agricoles/professionnelles, femmes, jeunesse/estudiantines, scolaires/universitaires, sports, secteur privé, syndicats, droits de l'homme et protection de la nature.

⁶ Environ 61% des femmes vivent dans des communautés d'habitat dispersé. EMMUS III, p. 310.

⁷ Selon le Recensement de 1971, à peine 23% de la population était alphabétisée. Compte tenu du fait que les établissements urbains étaient deux fois plus nombreux que les établissements ruraux, on peut déduire facilement que le pourcentage en milieu rural était inférieur au 20%.

Etant donné l'absence d'une cohésion sociale à partir des services de l'Etat, la faiblesse du tissu communautaire et les raisons historiques mentionnées, plusieurs auteurs ont souligné l'existence d'un certain *individualisme* dans la société. Encore une fois, la famille et les rapports personnels (réels ou «fictifs») demeurent des éléments nécessaires de l'insertion socio-économique (une situation encore réelle dans de nombreux pays développés et en développement). Par ailleurs, on peut noter que la spécificité culturelle d'Haïti peut avoir deux conséquences bien différentes. La première serait une source de richesse, puisque l'énorme créativité culturelle et artistique est une constante de l'histoire d'Haïti. En effet, *la société haïtienne se caractérise par un foisonnement culturel dans différents arts surtout dans la musique, la peinture, la sculpture et la littérature ainsi que de l'artisanat d'art (BCP)*. Néanmoins, dans ce contexte historique précis une deuxième conséquence de cette spécificité serait moins positive : un environnement peu propice à la discipline, à l'organisation institutionnelle et à une nécessaire formalisation de la société.

En outre, *la très forte religiosité du peuple haïtien (BCP) est profondément ancrée dans la culture*. Il faut signaler l'expansion rapide du protestantisme et le changement que ceci implique sur la vie quotidienne. Le syncretisme catholicisme/vaudou a aussi une influence sur la société, *dans la mesure où il occupe une grande place dans la vie quotidienne*. Néanmoins, l'institution formelle de l'église semble avoir bien moins de poids dans la discipline sociale et la vie politique que dans d'autres pays, comme Honduras, où l'église est l'institution sociale la plus respectée – autour de 80% – par rapport aux 2/3 de la population en Haïti⁸.

Cet ensemble de caractéristiques et transformations de la société haïtienne, couplées à l'ensemble de problèmes constatés au niveau de la gouvernance sont à la base d'une certaine, et parfois préoccupante, informalisation de la société (voir encadré 25).

⁸ Pour l'Honduras *Latinobarometro*, et pour Haïti USAID (1997) p. 43.

Encadré 25

Haïti, une gouvernance qui s'informalise? Quelques exemples illustratifs

1. La participation du pouvoir public dans certains services de base est minoritaire, et l'informel se développe :

- *Éducation* : 25% des élèves de primaire suivent l'enseignement public, et seulement un faible pourcentage (moins de 10%) des écoles privées sont reconnues officiellement.
- *Santé* : à peine 33% de centres appartient à l'Etat (et le privé n'est pas intégré dans un système de santé).
- *Sécurité* : autour de 50% du personnel armé en Haïti est dans le secteur privé (dont une partie informelle).
- *Énergie* : la capacité potentielle de génération électrique en dehors de la production officielle (génératrices privées et réseaux locaux) serait très élevée.

2. L'économie s'informalise, et échappe à la mesure étatique

- Emploi 2.8% du secteur public, et un secteur formel qui représente moins d'un tiers du total.
- Les titres de propriété ne sont ni reconnus ni protégés.
- La réduction de la pauvreté monétaire s'est fait en dehors de l'économie formelle.
- L'urbanisation se fait dans l'informalité totale, par l'occupation des terres dans des zones à haut risque, légalement interdits (plus de 40% de pente), qui dans des cas comme au Cap-Haïtien ou à Pétion-ville mettent des dizaines de milliers de personnes en forte vulnérabilité face aux désastres (inondations ou mouvements sismiques).
- Le pays reste très vulnérable au trafic de drogue (en 1998, 45 tonnes de cocaïne transitent par Haïti vers les Etats-Unis).
- Bien qu'en moindre degré persiste l'activité de la contrebande avec la République Dominicaine.
- La pression fiscale est autour de 50% de celle de la région, malgré que les types d'imposition soient similaires. La fraude fiscale – informalité – serait donc très élevée.

3. Les mécanismes de l'Etat sont peu standardisés, et présentent des informalités notoires :

- Gestion du budget officiel, compris comme la partie des dépenses gérées par le MEF, représenterait autour du 75% des ressources gérées par l'Etat. Une grande partie de cet argent serait soumise à des procédures assez informelles (sans contrôle ex post).
- Les rapports entre ministères, indispensables à la cohérence de l'action gouvernementale en Haïti, ne sont pas institutionnalisés (les réunions des Conseil des ministres, par exemple sont assez rares).
- Les rapports avec les CT sont assez arbitraires. On cumule des arriérés, on n'a pas de budgets locaux et de contrôle des finances locales, ni de critères objectifs pour allouer les ressources. On ne respecte pas la fréquence des transferts.
- *Parlement* : cette institution est plus dans le jeu politique que dans la discussion de textes législatifs. Des actions telles que la médiation entre le Premier Ministre et un Ministre, entre autres.
- *Justice* : la justice formelle est très défaillante ainsi que l'application de la loi (non-respect des décisions judiciaires, non-poursuite de certains actes, méconnaissance des lois par les juges de paix). Des mécanismes communautaires de résolution des conflits et lynchages sont assez fréquents.
- Un grand nombre des citoyens ne sont pas inscrits sur les registres de l'Etat Civil et seraient donc dans l'informalité, les Haïtiens en République Dominicaine y compris.
- Plusieurs Ministères (Environnement, Diaspora, Condition Féminine) et institutions (Primature) n'ont pas de loi organique depuis leur création.
- Le financement des partis politiques n'est pas régulé.

La participation de la population est un élément central de la Constitution de 1987, et un élément essentiel de la bonne gouvernance et du développement humain durable.

5.1.2. La participation dans les institutions: stimuler la confiance dans la société

La participation communautaire, à cause d'un ensemble de facteurs historiques et sociologiques, n'est pas très développée en Haïti. La BM signalait en 1998 que le pays présente *un gros déficit en capital social*⁹. Quelle que soit son ampleur, la spécificité du capital social haïtien a des effets sur la gouvernance et la participation de la population. Elle constitue également un élément fondamental des demandes de gouvernance en matière de justice, participation et transparence, dont la satisfaction augmenterait la confiance des citoyens dans la société.

La participation de la population est un élément central de la Constitution de 1987, et un élément essentiel de la bonne gouvernance et du développement humain durable. Cette participation, cependant, a plusieurs volets – politique, économique, social. Elle est aussi de nature différente dans la mesure où, pour certains, elle est un instrument démocratique – augmenter la confiance et la responsabilisation des acteurs, – et, pour d'autres, un outil aux fins d'améliorer l'efficacité et l'impact des investissements. On analysera ici certains mécanismes institutionnels de participation en Haïti, particulièrement en ce qui concerne l'exercice du droit de vote et la décentralisation.

Le premier outil de participation est le droit de vote. La participation politique trouve dans les élections sa plus grande expression et la porte d'entrée des demandes de la gouvernance, de l'égalité politique et des mécanismes de respect des droits constitutionnels. Le peuple haïtien l'a bien compris, parce que l'exigence du droit de vote a conduit les demandes de la gouvernance depuis 1986 jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Trois grands traits caractérisent la période:

1. Une transition politique majeure, passant de la dictature et l'oppression

à un processus complexe et fragile de construction démocratique depuis 1994.

2. Une massive participation populaire sans contestations (*plus du 60%*) dans, au moins, trois processus électoraux ou référendaires: l'approbation de la Constitution en 1987, les élections présidentielles de 1990, et les élections législatives et locales de 2000.
3. La persistance des dysfonctionnements électoraux qui sont une source permanente de crises politiques

Une deuxième stratégie pour la construction d'une confiance dans les institutions publiques consisterait à *augmenter le niveau de transparence* du fonctionnement administratif à travers la participation de la population – et des autres acteurs de la gouvernance – dans le contrôle de la chose publique, à l'exemple de nombreux pays en développement. Bien que l'existence de l'OPC constitue un avancement dans ce sens, il reste beaucoup à faire.

Une troisième stratégie pour réduire le déficit de légitimité dans de nombreux pays en développement est la *décentralisation*, comme un outil de rapprochement de l'action publique aux citoyens et d'amélioration de la bonne gouvernance (participation, responsabilisation, transparence). *La décentralisation et la participation* sont à la base de l'armature institutionnelle de la Constitution de 1987, afin de supprimer la concentration de pouvoir au niveau central, de favoriser la participation après une période peu propice à la participation (répression de l'activité communautaire de l'époque de Duvalier) et de rétablir la confiance des citoyens dans les autorités politiques.

Rappelons que la décentralisation est un processus en état embryonnaire en Haïti. On peut toutefois signaler que ce processus présente de graves déficiences quant à sa capacité de dynamiser la participation de la

⁹ Défini dans ce rapport comme le réseau de normes et de confiance qui facilitent la coopération à bénéfice mutuel.

CHAPITRE V

population. L'expérience haïtienne depuis le retour de l'ordre constitutionnel nous montre le chevauchement de deux expériences parallèles, mais rarement convergentes. D'un côté, l'Etat a fait quelques efforts ponctuels dans le processus de décentralisation (Loi sur le fonctionnement des Sections Communales, Loi sur le Fonds de Gestion et Développement des Collectivités Territoriales, travaux de la Commission Nationale de Réforme Administrative). D'autre part, plusieurs bailleurs bilatéraux et multilatéraux¹⁰ ont lancé de vastes programmes d'appui à la décentralisation et à la participation depuis 1995, avec des résultats variables, mais souvent peu durables. Les résultats concrets du processus sont encore peu satisfaisants, huit ans après le retour à l'ordre constitutionnel.

Même si des ressources importantes de l'administration centrale ont visé le niveau local, la décentralisation reste plus un discours qu'une politique définie et mise en œuvre. De plus, compte tenu des particularités du système électoral, elle n'a nullement servi à améliorer la participation de la population. A l'heure actuelle, seule l'expérience en cours, celle du MPCE dans le Nord-Est, est conçue dans la logique d'une gouvernance pleinement participative dans la planification, la gestion et le suivi du développement local (voir encadré 25).

Certes, la participation peut être un catalyseur de confiance, de manière spéciale dans le cas haïtien. Deux expériences, dans des domaines aussi différents que l'eau potable et l'infrastructure routière, viennent illustrer ceci. Le succès des Comités d'eau dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince – un système participatif – nous montre comment des citoyens dépourvus d'eau potable qui, dans le passé, ne voulaient même pas discuter avec la

CAMEP, ont réussi, avec l'encadrement étatique et le financement international – en à peine 5 ans – à mettre en place un système mixte de gestion et d'exploitation qui dessert aujourd'hui 700.000 personnes à Port-au-Prince. Egalement, la création des Comités d'appui à la construction de la route Jean-Rabel/Port-de-Paix¹¹ a permis de procéder aux travaux sans problèmes majeurs, avec des bénéfices socio-économiques pour la communauté. Une expérience positive à comparer à l'échec de la construction de la route Nationale 3, qui a dû être annulée pour une multiplicité de problèmes entre la firme étrangère, les communautés impliquées et le gouvernement haïtien.

Même si des ressources importantes de l'administration centrale ont visé le niveau local, la décentralisation reste plus un discours qu'une politique définie et mise en œuvre.

¹⁰ On peut noter les efforts réalisés dans ce sens par l'USAID, l'UE et le PNUD, et plus récemment par la FAO et la GTZ.

¹¹ Réalisé par le PNUD avec le financement de la Commission Européenne.

5.2. Dialogue et partenariat: deux outils de développement humain durable

5.2.1. Le dialogue politique et social : une opportunité pour la société haïtienne

Un facteur clef pour le développement économique réside dans la stabilité politique et dans la confiance des acteurs de la gouvernance. De nombreuses analyses sociologiques (Casimir, Barthélémy, Hurbon, entre autres) ont fait le point sur des questions de la sociologie haïtienne telles que l'individualisme, le «*marronnage*» ou la méfiance, entre autres. Ces aspects ont des conséquences certaines – mais difficiles à évaluer – sur la faible capacité du dialogue social.

«Un premier handicap, historique, se dresse devant ce vœu collectif : aucune tradition n'existe en Haïti d'organisation de la société civile...les

groupes traditionnels d'organisations populaires, autour du Vodou d'un côté, du travail collectif à la campagne de l'autre, ont été infiltrés par le macoutisme. Certaines de ces structures ont servi cependant à la préparation en 85-86 de la chute du Jeanclaudisme. Mais une méfiance profonde persiste... Second point majeur, c'est la méfiance des pauvres des faubourgs urbains envers les petits bourgeois et les intellectuels. Cette méfiance a été manipulée à des fins démagogiques. Mais ses fondements sont justifiés par l'histoire de multiples trahisons, d'utilisation politicienne et d'arrogance de pseudo-savants... Seule la réelle participation de la base, à l'intérieur de l'organisation, permet de bloquer tout 'dap piyanp'¹²». La méfiance décrite par Jean Dominique était aussi présente entre le secteur public et le secteur privé, entre les différentes catégories sociales et constitue de ce fait une entrave au dialogue en vue d'un partenariat durable.

12 Mainmise, confiscation du pouvoir.

Encadré 26

Le vaudou, un facteur de méfiance sociale?

Un sondage récent (Haïti Scopie, 2001), signalait que les deux tiers des enquêtés croyaient à l'existence de loas (esprits du vaudou). Ce sondage nous montre la portée des croyances dans la vie quotidienne des Haïtiens, autant au niveau urbain que rural (ou ces croyances sont très répandues). Quel est l'impact du vaudou sur le capital social en Haïti? Difficile, sinon impossible, de répondre à cette question, qui supposerait des recherches sociologiques approfondies. On peut néanmoins constater empiriquement que cette croyance rend un bon nombre d'Haïtiens plus vulnérables aux menaces de la *mistik*, telles que la peur des représailles (poudre empoisonnée, par exemple) d'un voisin ou d'un collègue de travail. En milieu rural, les paysans dorment toutes portes fermées (par peur de la nuit – loup-garous –), et restent très sensibles aux causes surnaturelles de mortalité (la MICIVIH recevait des centaines de cas d'empoisonnement et/ou sorcellerie). De même, il n'est pas exceptionnel que, suite à des licenciements polémiques, personne ne veuille prendre la place disponible, parce que le poste est « maudit ». Ceci affecte autant des postes techniques comme la direction d'écoles, que politiques (une direction départementale de la Grande-Anse est restée vide pour une longue période). Cette peur a aussi un impact sur les activités communautaires. Aux Abricots, un petit village de la Grande-Anse, le système communautaire d'électricité est souvent coupé suite à des retards dans le paiement. Aucun membre du Comité de Gestion n'osera couper le service à un habitant, de peur de représailles maléfiques.

Cependant, on ne peut que lancer des hypothèses sur l'impact politique de ces croyances. On sait que sous l'époque Duvalier, le vaudou a été un outil de pouvoir, et, combiné avec la brutale répression du régime, a pu contribuer à élargir la méfiance de la population. Sans pouvoir établir une causalité avec le vaudou, on peut constater également que cette méfiance est toujours présente dans le scénario politique haïtien, ce qui a un effet pervers sur la culture du dialogue et de la négociation. En outre, à l'intérieur de l'administration, elle serait à la base d'une absence de délégation, d'une concentration du pouvoir – paralysant l'action étatique –, de la non-circulation de l'information et de la duplication des structures. Certes, d'autres facteurs d'ordre historique et sociologique pourraient également être à la base de cette méfiance, qui a des répercussions néfastes sur le capital social haïtien.

En Haïti, la méfiance et la personnalisation du pouvoir qui en découle sont présentes chez tous les acteurs de la gouvernance.

Quelle qu'en soit l'origine religieuse (le vaudou), historique (de la période de l'esclavage, par exemple) ou encore sociologique (le papa autoritaire), il semble évident que les conflits entre personnes ou collectifs, s'ils ne sont pas réglés de manière constructive et pacifique (culture de la paix), peuvent mettre en péril une institution, une communauté ou, comme l'a prouvé le cas haïtien, toute une société.

La méfiance perdue sur la scène politique de beaucoup de pays, parfois affectés par des conflits armés pendant des décennies. La transition des régimes autoritaires à des sociétés démocratiques ne s'est pas limitée à la réalisation périodique d'élections libres, et à une décentralisation progressive. L'expérience espagnole (1978-86) ou chilienne (1989-2001) nous a montré les bénéfiques politico-économiques d'une culture de consensus dans des moments difficiles (voir encadré). De plus, le dialogue national et la négociation dans plusieurs pays d'Amérique Centrale ou en République Dominicaine, ont impliqué (et impliquent) la société civile, le secteur privé, les partis politiques et les gouvernements autour des grands choix nationaux. Il serait illusoire de penser que tous ces pays ont abouti pour autant à une vision commune indiscutable, une coopération harmonieuse et à une légitimité totale de leur système politique. Néanmoins, ces efforts ont souvent permis de favoriser les synergies, d'établir des choix, et de partager les coûts – politiques et économiques – des réformes nécessaires pour le développement humain durable du pays, particulièrement dans les moments difficiles.

En Haïti, la méfiance et la personnalisation du pouvoir qui en découle sont présentes chez tous les acteurs de la gouvernance. À l'intérieur des partis politiques, la méfiance rendrait plus difficile l'aboutissement d'un projet conjoint, autant au sein du gouvernement que dans l'opposition. Le résultat est une scène politique où le *quoi* (la lutte pour le pouvoir politique) est souvent plus important que le *pourquoi* (programme économique et social). La Convergence démocratique, par

exemple, regroupe une *quinzaine* de groupes d'oppositions, mais a du mal à s'accorder sur un leader politique ou sur un programme politique alternatif au gouvernement en place. Cette difficulté de concertation dépasse les frontières idéologiques. Selon les résultats d'un sondage (Haïti Scopie), à la question : «Quelle est la principale menace contre le parti au pouvoir, Fanmi Lavalas?» (à savoir, l'opposition, la société civile, la communauté internationale, entre autres), les enquêtés désignaient majoritairement les membres du parti Fanmi Lavalas eux-mêmes. Vrai ou faux, ceci montre la perception des Haïtiens quant aux mécanismes personnalisés de fonctionnement de la vie politique. Bien que certaines avancées aient été observées, cette personnalisation est aussi visible dans les rapports entre la société civile et le secteur privé ainsi que dans les rapports à l'intérieur de chacun d'eux.

En Haïti, cette méfiance entre les acteurs – souvent des anciens collègues du mouvement démocratique – a entravé sérieusement la résolution des tensions politiques, notamment après 1997, moment de la démission du Premier Ministre, et de la scission du parti majoritaire issu des élections de 1995. Depuis lors, on peut noter un ensemble de blocages institutionnels – comme dans l'action parlementaire, ou les flux de l'aide – et très peu de dialogue politique. Un seul accord politique a été négocié et signé entre le parti au pouvoir et un regroupement de partis – l'Espace de Concertation – pour la formation du CEP et d'un nouveau gouvernement en 1999, qui, paradoxalement, a donné lieu à l'Exécutif le plus stable depuis 1986. Aucun accord n'existe, par contre, sur une vision du développement humain durable, malgré les efforts inachevés de certains gouvernements (comme le processus initié avec le BCP). Il n'existe pas davantage d'initiatives concertées des bailleurs pour un renforcement de la vision stratégique de l'aide au développement. Les mécanismes établis – des réunions périodiques de Groupes Consultatifs, entre autres – n'ont pas réussi à créer le climat de confiance réciproque entre le gouvernement et les bailleurs. Des expé-

CHAPITRE V

riences étrangères montrent comment il est important que des acteurs s'entendent pour instaurer le dialogue en vue de la résolution des problèmes socio-politiques (voir encadré 31).

5.2.2. Le cadre stratégique de développement humain durable: un outil de partenariat

Après cinq (5) ans de crise politique, la signature d'un accord semble la condition nécessaire à la stabilité politique, d'un processus de croissance économique et de création d'emplois productifs. Mais un accord politique – on l'a vu – ne permettra pas nécessairement de résoudre les contraintes au développement humain durable, notamment celles relatives à la gouvernance politique, économique et administrative. Une vision stratégique comportant des priorités, un Plan d'Investissement Public et un Pacte Fiscal avec le secteur privé semble nécessaire. Pour arriver à cela, le processus doit être participatif (secteur public, privé et société civile), afin d'éviter de répéter les erreurs commises en Haïti et ailleurs dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel. Comme on peut le voir dans l'encadré, les exercices les plus récents pilotés par le FMI et la BM – Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté – dans plus de 60 pays montrent des aspects positifs – plus d'accent sur la pauvreté – et négatifs – une difficulté à déclencher une dynamique participative dans sa préparation. Au niveau international, il semble dorénavant admis que la responsabilisation et l'appropriation des acteurs nationaux de cette vision demeurent le point de départ de tout effort stratégique. Par ailleurs, la mise en place de mécanismes transparents de suivi et d'évaluation de cette vision pourrait faciliter l'engagement des différents acteurs – secteur privé, société civile – dans cette voie ainsi que la cohérence de la mise en œuvre du DSRP avec les demandes de gouvernance.

Pour la mise en œuvre de cette vision con-

certée, le gouvernement devra également lancer une dynamique de partenariat, qui concerne le niveau interne (secteur privé, société civile) et le niveau externe (bailleurs internationaux). Comme on peut l'observer dans l'encadré 32, le partenariat permettrait au pays de financer plus efficacement les politiques sociales – grâce à des crédits internationaux et éventuellement une réduction de la dette – et de déclencher un processus de développement humain durable.

Certes, le gouvernement haïtien dispose d'une série de réflexions stratégiques globales et sectorielles. Les intégrer dans un cadre, combler les lacunes existantes, quantifier les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre et en discuter avec la société, constituerait un pas remarquable et un moyen de restaurer la confiance interne et externe envers le pays. Le dialogue entre les acteurs nationaux et internationaux de la gouvernance, reste un défi de taille pour la société haïtienne. Le partenariat devient ainsi un outil privilégié pour ce dialogue.

5.2.3. Pour un partenariat stratégique en Haïti

Le présent rapport révèle l'existence d'un Etat à la recherche de la consolidation de l'Etat de droit, et d'une légitimité par la fourniture des services prévus par la Constitution de 1987. Il semble généralement admis que la gouvernance politique, économique et administrative a subi des blocages du fait notamment du dysfonctionnement de l'appareil étatique et de la persistance de contraintes liées au capital social en ce qui concerne la création d'un environnement de confiance sociale. En effet, on assiste, depuis 1986, à une tendance à l'informalisation de la société, en lieu et place d'un renforcement des institutions et du dialogue social et politique préalables à une bonne gouvernance. Quelles sont donc les actions nécessaires pour un partenariat pour le développement humain durable?

Le dialogue entre les acteurs nationaux et internationaux de la gouvernance, reste un défi de taille pour la société haïtienne.

L'acteur-clé du partenariat: un Etat au service du développement humain durable

Le premier acteur du partenariat en Haïti, est un Etat qui fait beaucoup et peu à la fois. Quel est le rôle de l'Etat en Haïti par rapport aux demandes de la population haïtienne? L'Etat doit jouer un rôle d'*arbitre* entre les intérêts particuliers et les intérêts généraux, et de *facilitateur* de consensus autour du développement humain durable. Plus concrètement, il s'agirait d'accomplir, au cours de la prochaine décennie, quatre tâches-clé:

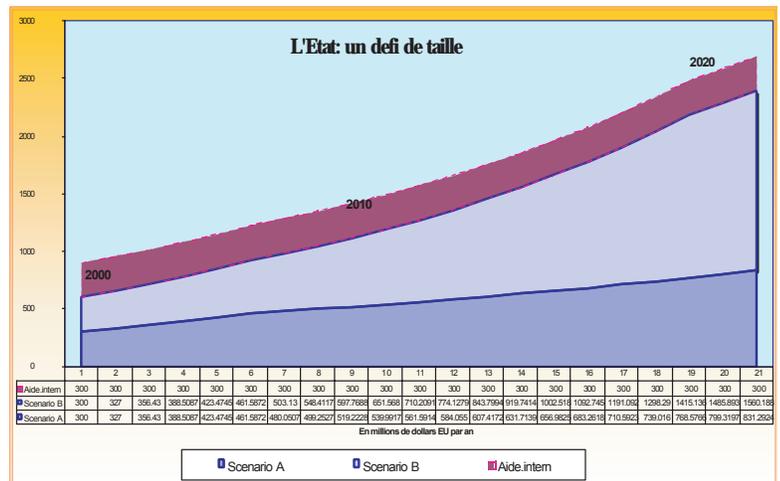
1. Garantir le respect de l'Etat de droit et de la Constitution de 1987, et l'empire de la loi, et consolider ainsi le processus de construction démocratique ;
2. Créer des conditions de base à la croissance économique et à la création d'emplois (stabilité macroéconomique, maintenance des infrastructures, réforme de services-clé comme l'électricité ou les ports), relever la confiance de l'investissement étranger (particulièrement avec la stabilité politique et le respect de la loi et de la concurrence) et faciliter l'insertion régionale et internationale d'Haïti ;
3. Définir des politiques de développement humain durable – comme le PNEF –, avec un esprit hautement participatif. La lutte contre la pauvreté monétaire et humaine pourrait conduire à une définition de cadre stratégique et consensuel de développement humain durable ;
4. Assurer la mise en œuvre de ces politiques, afin de garantir l'accès effectif généralisé aux services sociaux de

base comme l'éducation, la santé, et ouvrir la voie à un système de protection sociale.

On l'a vu, il serait illusoire de penser que l'Etat haïtien, compte tenu de sa faiblesse institutionnelle, puisse assurer cet accès à l'ensemble de la population. Une approche plus réaliste en matière de développement humain durable pour les prochaines années serait :

- a) d'assurer un niveau minimum de qualité et de contrôle dans les services sociaux privés déjà disponibles ;
- b) garantir l'extension progressive des services publics pour ceux qui n'y ont pas accès – particulièrement les plus pauvres –, notamment dans l'éducation et la santé;
- c) favoriser une équité intergénérationnelle, et renverser la tendance actuelle à la dégradation de l'environnement dans ce pays;
- d) réduire la vulnérabilité de la population face aux désastres, à travers une gestion efficace de l'urbanisme;
- e) et gérer de manière efficace, efficiente et transparente les ressources publiques.

Relever ces quatre défis (politique, économique, stratégique et sociale) demanderait une réforme approfondie de la taille et du fonctionnement de l'Etat haïtien dans la



CHAPITRE V

prochaine décennie. Il est évident que le niveau d'institutionnalisation et les ressources actuelles de l'Etat sont très insuffisants. Comment les finances publiques pourraient-elles augmenter son efficacité pour parvenir, à moyen terme, à un *Ayti pi bèl*?

La société doit réfléchir sérieusement sur le modèle et la taille de l'Etat pour concrétiser le projet constitutionnel de 1987. Le seul document officiel dans ce sens est le *Mémoire de la République d'Haïti*, présenté à la Troisième Conférence des Nations Unies pour les Pays Moins Avancés (PMA) 2000-2010, qui s'inspire largement des éléments du Programme Electoral du parti au pouvoir, Fanmi Lavalas, repose sur une pression fiscale stabilisée à moyen et long terme à moins de 10% du PIB. L'expérience comparée nous a montré que cet Etat minimal, qui est censé également garantir la sécurité et la justice dans le pays, risque de n'être pas à la hauteur des demandes sociales de la population, et aura du mal à créer les conditions pour un développement humain durable. L'exemple du Honduras, qui a relevé sa pression fiscale de 12.5% en 1989 à 17% dix ans plus tard, nous montre que ce défi d'un Etat plus fort est possible et probablement nécessaire¹³. Cette augmentation doit se faire aussi avec équité, afin d'éviter de mettre toute la charge sur les plus pauvres. Le graphe 39 montre deux scénarios¹⁴ à caractère illustratif:

Scénario A: Ce scénario traduit les projections basées sur le document *Investir dans l'Humain* et le *Mémoire de la République d'Haïti*.¹⁵ Ce scénario amènerait la pression fiscale en 2006 à 9.95% du PIB, et mobiliserait autour de 2,3 milliards de dollars pour la période 2001-2006, et 4,9 millions avant 2010.

Scénario B: Ce scénario se base sur les mêmes hypothèses, sauf que la pression fiscale – par le biais d'une amélioration de la perception des taxes – continuerait à augmenter au même rythme, 5% à partir de 2006, pour atteindre en 2020 une pression fiscale sur le PIB, simi-

laire à celle du Honduras (17%). Comme on peut l'observer dans le graphique, ce scénario mobiliserait 400 millions de dollars additionnels pour l'Etat durant la décennie, et bien plus (4,5 milliards de dollars) vers la décennie 2010-2020.

D'autres scénarios seraient possibles, mais ou bien ils ne seraient pas porteurs d'un développement humain durable – comme actuellement –, ou bien ils semblent peu réalistes à l'heure actuelle. Ces deux scénarios montrent l'importance de réfléchir sur la taille de l'Etat par rapport au rôle que l'on veut lui octroyer et sur la perte d'importance relative du financement international au fur et à mesure que le pays progresse dans le développement humain durable¹⁶. Bien que ces dernières années, pour chaque dollar dépensé par l'Etat, un autre soit dépensé par la communauté internationale, ce ratio changerait en faveur de l'Etat, selon les scénarios, et deviendrait de 1.9 à 2.4 fois plus élevé à la fin de la décennie. Cette augmentation des ressources devrait également s'accompagner d'une réallocation des fonds vers le secteur social (pour parvenir à un niveau entre 40% et 50% du total des dépenses). Cela demande, évidemment, une amélioration sérieuse des performances de la Direction Générale des Impôts et de l'administration douanière.

Le rôle central de l'Etat demandera la définition et l'approbation d'un Cadre Stratégique de développement humain et de réduction de la pauvreté, et une implication stricte des acteurs de la gouvernance dans sa validation, son suivi et son évaluation. Idéalement, un Pacte Fiscal – qui devrait garantir une certaine

¹³ Dans la même période ils ont pu relever le niveau d'investissement de moins de 40 millions à près de 300 millions de dollars par an, PNUD, *Informe de Desarrollo Humano* de Honduras.

¹⁴ 4% de croissance et autour de 5% d'augmentation de la pression fiscale par an, complété avec les informations du document *Mémoire des PMA*, pour la période 2001-2010.

¹⁵ L'estimation des dépenses des bailleurs est basée dans les flux d'APD/PIB vers les pays moins avancés dans les années 1990.

¹⁶ RUIZ, Pablo *La equidad social en America Latina, luces y sombras des caso chileno*.

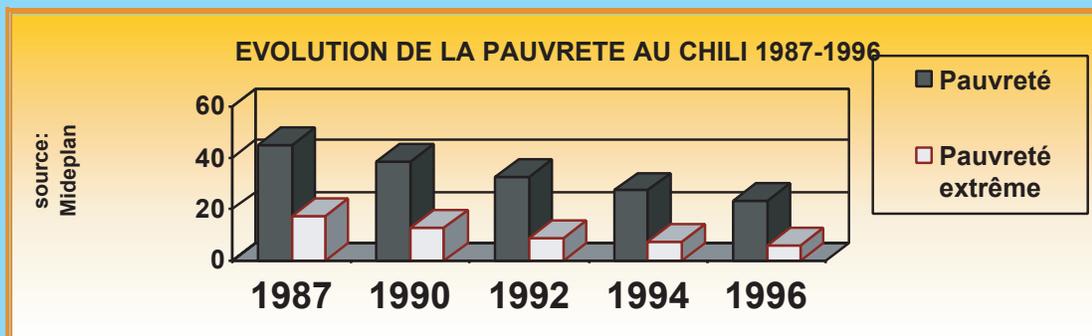
Encadré 27

De la crise à la prospérité: le consensus politique en Espagne et au Chili

En octobre 1977, le gouvernement espagnol et toutes les forces politiques se sont réunis au Palais de la Moncloa, pour chercher un accord politique et économique en vue de sauver le pays d'une situation très grave. Quatre mois après l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement démocratique depuis 1936, le pays doit faire face à une grave crise économique. Une crise qui mettait en péril une démocratie jeune, après 40 ans de dictature et de répression des droits de l'homme, caractérisée par : une inflation qui dépassait 30%, une croissance stagnante, un emploi en chute libre, la menace des militaires opposés au changement et par l'absence d'une constitution démocratique.

Cependant, comme le signalait le document final du Pacte de la Moncloa, *“la totalité des partis politiques à représentation parlementaire était consciente que la situation espagnole demandait un effort commun . . . Il existait donc une prise de conscience de la situation et la coïncidence de mettre les intérêts communs et d'Etat avant ceux du parti. C'est sur cette base que se sont développés la collaboration, le dialogue et le consensus”*. Cet accord complexe était très ambitieux et impliquait un ensemble de réformes politiques, économiques et sociales. L'objectif du Pacte (d'une durée d'une année) était que le « *pays consolide sa démocratie et qu'on passe d'une situation de crise à une situation de prospérité* ». Après le redressement économique, l'approbation d'une nouvelle Constitution (1978) et la tentative d'un coup d'Etat militaire avortée (1981) le pays franchissait le seuil de pays en développement, et est devenu membre de l'UE dix ans plus tard.

Au Chili, le cas était bien différent. Après la dictature de Pinochet, l'opposition démocratique (1973-1989) avait deux choix : s'abstenir de participer à un plébiscite qui offrait l'opportunité de renverser la dictature ou participer, en acceptant une Constitution préparée par les militaires, et qui incorporait des dispositions peu démocratiques. Les partis de centre et de gauche se sont réunis dans la *Concertacion*, qui a gagné le plébiscite et mis fin à une des dictatures des plus sanglantes de l'Amérique Latine. Depuis lors la *Concertacion* gouverne le pays, avec un large consensus sur les mesures politiques et économiques et une grande stabilité sociale. En 2000, un socialiste, Ricardo Lagos, a accédé au pouvoir, pour la première fois depuis le coup militaire de 1973. Certes, ce consensus a obligé, de faire des concessions importantes¹⁷, mais il a permis d'amorcer de manière progressive une série de réformes, de progresser dans le processus démocratique avec le jugement de A.Pinochet, de consolider une croissance économique et de poursuivre la réduction de la pauvreté (voir graphe 39). Elle a permis également de redresser les dépenses sociales, très affectées par les coupures de la dictature.



Bien que la réalité de ces deux pays soit bien différente d'Haïti (PIB per capita et niveau éducatif, entre autres), il ne faut pas oublier que ces deux pays sortaient d'une longue dictature, qu'ils étaient à ce moment-là des pays en développement, qu'ils avaient des demandes importantes de la population et que la situation politique était très polarisée. L'expérience de ces Pactes (ou de celui de la République Dominicaine en 1992), montre la puissance du dialogue comme voie de résolution des conflits, et l'impact qu'une prise de conscience des acteurs politiques par rapport à l'intérêt national peut avoir sur le processus de développement humain durable d'un pays en situation de crise.

¹⁷ Une estimation basée sur les objectifs du programme FL et des coûts par kilomètre de construction des routes par la communauté internationale.

Encadré 28

Leçons apprises des *Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté* dans le monde

Le Document Stratégique de Réduction contre la Pauvreté (DSRP) suppose un changement fondamental dans l'approche des institutions financières internationales – notamment la BM et le FMI – quant à l'orientation des politiques économiques dans les pays en développement. Dorénavant, la pauvreté monétaire et humaine sera aussi une mesure du succès de ces programmes, et pas seulement les indicateurs macroéconomiques. Les DSRP s'inspirent théoriquement d'une nouvelle dynamique de dialogue et de participation. L'Aide Publique au Développement est perçue comme un complément aux besoins financiers de ces stratégies. La réduction de la dette et l'appui des institutions de Bretton Woods complètent le dispositif.

Le PNUD a contribué sous des modalités diverses à la préparation de ces documents dans plus de 60 pays. Après un premier effort de systématisation de ces processus, on a pu relever certaines potentialités et certaines faiblesses de ces exercices autour du monde.

Au-delà des aspects déjà traités, on peut signaler des acquis de ces processus:

- a) Une plus grande prise en compte de la réduction de la pauvreté dans les stratégies et politiques.
- b) Une amélioration de l'analyse et du suivi de la pauvreté au niveau national.
- c) Un encouragement à la complémentarité et à la coordination de l'Aide Publique au Développement.

En ce qui concerne les défis de ces processus on peut citer :

- a) Améliorer la participation dans la préparation et le suivi des DSRP (intérimaire et définitif).
- b) Mettre l'accent sur l'appropriation et le consensus national (avec un processus de validation interne politique et sectoriel), avant l'approbation des institutions de *Bretton Woods*.
- c) Intégrer d'autres acteurs internationaux – bilatéraux et multilatéraux – dans l'exercice DSRP.
- d) Augmenter la durée du DSRP, trop courte pour donner des résultats significatifs en termes de réduction de la pauvreté (de 3 à 5 ans).
- e) Assurer l'intégration du DSRP et des politiques nationales de développement en cours d'exécution.
- f) Renforcer les mécanismes de coordination interministérielle, dans la mesure ou la mise en œuvre concerne l'ensemble du gouvernement.
- g) Intégrer les coûts de réduction de la pauvreté dans le budget public et déterminer les priorités en matière de pauvreté.
- h) Garantir la cohérence entre les politiques macroéconomiques et la réduction de la pauvreté, ainsi que l'intégration des politiques transversales – comme genre, emploi ou réforme agraire.

En guise de conclusion, le DSRP constitue une opportunité de double intérêt pour Haïti et ses partenaires internationaux. Premièrement, ce document peut offrir l'opportunité d'ouvrir un débat national sur les priorités nationales de développement humain durable à moyen et long terme. D'autre part, le DSRP permettrait de créer un climat de confiance avec les bailleurs internationaux, et de mobiliser des ressources importantes pour le développement pendant les trois prochaines années. Pour cela, la résolution de la crise politique et le déclenchement d'un large processus participatif avec les différents acteurs de la gouvernance demeurent indispensables, cohérent avec la satisfaction des demandes de gouvernance.

redistribution des ressources générées – devrait accompagner ce processus à moyen terme. La préparation d'un DSRP demanderait également une analyse plus approfondie et systématique de la pauvreté afin de mieux identifier des choix de politiques de réduction de ce phénomène. Dans ce cadre, la mise en place d'un Observatoire du développement

humain durable et de la pauvreté à large participation sociale devrait être fortement encouragée.

Le défi de l'institutionnalisation dans le cadre de la Constitution de 1987

Le Rapport nous a permis d'identifier certaines pistes de réflexion sur la qualité de la gouvernance, afin de permettre à l'Etat de remplir son rôle. On a déjà analysé le cadre stratégique et lancé le débat sur la taille de l'Etat. Il s'agit ici de résumer – de manière sommaire – certaines améliorations concrètes dans le sens du développement humain durable.

La première remarque a trait aux institutions indépendantes, et a leur impact sur la stabilité politique. Il s'agit d'institutionnaliser et professionnaliser **l'institution électorale**, qui a été source de polémiques et crises politiques depuis 1997. Bien qu'on ne puisse pas stabiliser un Conseil Electoral Permanent, on pourrait commencer par la mise en place d'un mécanisme professionnel, neutre et crédible, qui coûterait moins cher – du point de vue politique et économique – à l'Etat haïtien. En outre, les autres institutions indépendantes de contrôle – CSCA et OPC – méritent également un renforcement financier et institutionnel, et une réforme légale afin de combler le fossé entre le mandat légal et la réalité. L'OPC devrait travailler en réseau avec les organismes de la société civile. La communauté internationale pourrait contribuer à cette professionnalisation, ainsi qu'à la mise en place des incitations au dialogue pour la résolution de la crise électorale sur des bases durables, en partenariat avec les acteurs de la société civile.

En ce qui concerne le **pouvoir Exécutif**, l'expérience depuis 1987 suggère que les synergies et le partage de compétences entre la Présidence et la Primature devraient faire des progrès, afin de garantir un bon niveau de coordination gouvernementale, l'efficacité et l'efficience des services publics. L'importance du rôle de pilotage de la nation : le rôle d'arbitre entre les intérêts particuliers et généraux, de facilitateur de consensus politiques et partenariats, revêt, on l'a vu, une importance cruciale pour le développement humain durable. Le nouvel Etat base sa légitimité dans sa capa-

cité de répondre aux demandes de gouvernance à court, moyen et long terme. La tendance à l'augmentation des dépenses d'investissement dans les institutions de coordination devrait être contrôlée, au risque de limiter la capacité stratégique du gouvernement.

Afin de pouvoir **mettre en œuvre les politiques approuvées** – gouvernance administrative –, il semble également important d'avancer dans le renforcement institutionnel des Ministères sectoriels, en particulier de leur capacité de décision et d'exécution. Un aspect crucial du point de vue de la transparence est l'amélioration du contrôle ex post dans la gestion des finances publiques. Toutes les ressources publiques disponibles – nationales et internationales – doivent être approuvées par le gouvernement et intégrées dans le document budgétaire présenté au Parlement sur une base annuelle. De même, on doit mettre en place un mécanisme de contrôle ex post des dépenses, qui favorisera la présentation de l'exécution du budget au Parlement chaque année. Il va de soi que ceci demanderait des politiques de transparence et de modernisation du fonctionnement de l'Etat haïtien, afin de légitimer l'Etat dans le sens des demandes de gouvernance, et de pouvoir augmenter son rôle dans les politiques sociales. Parallèlement, le gouvernement haïtien doit améliorer de manière significative sa capacité de gérer et de suivre l'Aide Publique au Développement, afin de pouvoir utiliser ces ressources de manière stratégique. Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) pourraient y contribuer à travers la mise en place d'une e-gouvernance, qui pourrait améliorer l'efficacité, l'efficience de l'action gouvernementale.

A cet égard, il semble évident qu'on doit avancer progressivement sur une **fonction publique** mieux préparée (au niveau des cadres), plus nombreuse (notamment dans l'éducation, la santé et la justice) et plus déconcentrée, capable d'animer et d'articuler des partenariats effectifs, et de répondre aux demandes de gouvernance de la population

CHAPITRE V

haïtienne. La lutte contre la corruption constitue un préalable à toute proposition d'un rôle plus important de l'État, et demande un rôle actif de contrôle de la société civile et de la presse. À partir de cela, une stratégie de communication aux citoyens pourrait aussi augmenter le degré de confiance des citoyens dans l'État.

La mise en œuvre peut être accompagnée d'un processus de décentralisation des services publics, ayant comme premier objectif la **participation**. Pour cela, il faudrait déclencher des partenariats locaux, et intégrer la société civile dans la gouvernance locale. La proposition de politique de la CNRA et l'expérience de gouvernance locale dans le Nord-Est d'Haïti pourraient inspirer une approche réaliste et participative, et fournir certains services-clés – comme les déchets, l'urbanisme et la gestion des marchés et des cimetières – qui ne sont pas remplis par les communes à l'heure actuelle. L'approbation dans le Plan d'Investissement Public (PIP) d'un volet déconcentré - décentralisé (autour, par exemple, de 10% des ressources disponibles) pourrait venir en appui des initiatives participatives de planification locale. Dans ce sens, les allocations de fonctionnement et investissement aux Collectivités Territoriales devraient se faire sur des critères objectifs préétablis. Parallèlement, l'amélioration de la transparence des autorités locales – budget public et participatif – et la mise en place d'une fonction publique locale semblent indispensables, afin de garantir un minimum de continuité et de légitimité par rapport aux demandes locales de la population.

Le pouvoir judiciaire (*jistis*) constitue une des principales demandes de gouvernance. Le niveau de départ étant assez bas, trois aspects semblent nécessaires : institutionnaliser et élargir l'administration de justice – très réduite à l'heure actuelle –, améliorer le niveau d'indépendance et de transparence du pouvoir judiciaire et lutter contre l'impunité, qui est

une constante de l'histoire haïtienne. Les apports de la société civile dans la réforme judiciaire devraient être encouragés. De même, les acquis dans le fonctionnement de la police et du système pénitentiaire doivent être maintenus et renforcés, et les dérives «politiques» combattues. La crédibilité et le professionnalisme de ces institutions, ainsi que le respect des droits de l'homme, constituent un aspect-clé de l'État de droit. En effet, la défense des droits de l'homme et la promotion d'une culture démocratique de la paix demanderont un effort de l'État – justice, police, système pénitentiaire, système éducatif, OPC –, de la société civile, du secteur privé et de la presse. Les avancées réalisées dans ce sens doivent être préservées. L'application de la loi à tous les citoyens – ce qui n'est pas la règle en Haïti – constitue la principale garantie contre l'arbitraire et les privilèges.

Par ailleurs, le fonctionnement du **pouvoir législatif** mérite d'être révisé et dynamisé de façon urgente. Il demanderait d'abord un encadrement institutionnel et une prise de conscience chez les partis politiques et les cadres des partis du rôle du Corps législatif, ainsi que des mesures à adopter face à une faible performance structurelle. L'application de règlements disciplinaires pour les parlementaires qui n'assistent pas aux sessions pourrait être une mesure d'action à court terme. La formation et la sensibilisation sur son rôle par rapport à un projet politique déterminé ou à la société dans son ensemble sont indispensables. Le rôle de la société civile et de la presse, comme acteurs du plaidoyer par rapport à la performance parlementaire constitue un atout à ne pas négliger.

La gouvernance, on l'a vu, n'est pas une question exclusivement politique ou économique. Elle est influencée également par d'autres **facteurs culturels**, comme le capital social, indispensables à la consolidation d'un État de droit et d'une société, rendus cohérents. Ces éléments culturels – comme favoriser la partici-

pation ou le dialogue – peuvent également compenser l'absence de l'action de l'État – qui ne peut pas tout faire, particulièrement dans le court terme –, et maximiser les ressources disponibles pour le développement.

Il va de soi qu'un État plus fort, participatif et transparent, capable d'offrir des services sociaux, et favoriser une croissance économique verrait augmenter sa légitimité, et mener le pays vers une consolidation irréversible du processus démocratique. Au contraire, un État faible, qui n'offre pas de services, ne garantit pas les droits des citoyens, qui n'arrive pas à dégager des partenariats, demeurera très vulnérable aux bouleversements politiques et ne pourra pas créer un environnement favorable au développement humain durable.

Un partenariat avec le secteur privé pour la croissance et l'emploi

Le développement économique d'Haïti demeure une question extrêmement complexe, qui demande la participation du secteur public et surtout du secteur privé. La relance de la production nationale est une des conditions pour un développement humain durable. Ceci exige, outre une certaine stabilité politique, des conditions en amont: une stabilité macroéconomique, la création d'un cadre légal et judiciaire favorable aux affaires et des choix stratégiques – comme la localisation des zones franches –, entre autres. Dans ce sens, Haïti a fait des progrès remarquables: un certain équilibre macroéconomique depuis 1995, une économie ouverte, une proposition de programme national d'emploi élaborée en 2001, une législation favorable à l'investissement externe déposée au Parlement et les bases d'une intégration régionale et d'une coopération lancées avec la République Dominicaine. Il faut poursuivre dans cette voie; et de

l'aboutissement de ces efforts serait à court terme le point de départ de la croissance économique et la création d'emplois productifs. De même, et afin de consolider les acquis, il faudrait établir de façon urgente un mécanisme efficace de contrôle des coopératives, comme cela existe par exemple en Bolivie. Ce partenariat demande également des rapports structurés entre secteur public et secteur privé. La réforme institutionnelle – avec, par exemple, la création d'un guichet unique, l'amélioration du fonctionnement des douanes et de l'appareil judiciaire – semble aussi nécessaire. Un Comité Economique et Social permettrait d'institutionnaliser un dialogue périodique qui a débuté par une réunion au mois de décembre 2001 entre le Président de la République et le secteur privé.

Par ailleurs, en ce qui concerne les infrastructures de base, Haïti a pu considérablement améliorer l'état des routes depuis 1995, avec un investissement supérieur à 200 millions de dollars – de fonds externes et internes. Ces efforts doivent se consolider avec l'approbation du Fonds d'Entretien Routier et se poursuivre avec l'appui international (autour de 1 milliard de dollars nécessaires pour les prochaines années)¹⁸. Malheureusement on ne peut pas en dire autant des dizaines de millions de dollars investis dans le secteur électrique, qui montre une très faible efficacité des investissements¹⁹, et pose des questions quant à l'implication étatique dans ce type de services. Les infrastructures nécessaires aux 140.000 emplois qu'on espère créer avant 2006 dans l'industrie d'assemblage²⁰ par exemple, demanderont des investissements dans les ports, les aéroports et l'électricité que l'État ne pourra certainement pas financer. Le secteur privé national et international pourrait y contribuer, si la politique de modernisation d'entreprises – dont la loi est déjà approuvée – se met en branle.

En ce qui concerne le secteur informel – qui emploie la majorité de la population – il semble nécessaire de favoriser les initiatives pro-

¹⁸ Haïti est, après l'Éthiopie, le plus faible producteur d'électricité du monde. Parmi un total de 111 pays pour lesquels on dispose de données, BM, WDR, chiffres pour 1998.

¹⁹ Programme : *Investir dans l'humain*, Fanmi Lavalas...

²⁰ Maîtrise MBDS, Cisco et Linux Academies, et les programmes de formation de la Faculté de Sciences et de l'École Supérieure d'Infotronique produisent annuellement des nouvelles ressources humaines qualifiées.

CHAPITRE V

ductives (en favorisant l'accès au crédit), particulièrement au niveau local. Les initiatives en cours – comme celle du FIDA dans les zones rurales – devraient être appliquées et suivies, et leur extension dans le reste du pays favorisée.

La coopération avec la République Dominicaine offre également des potentialités en matière de tourisme ou de l'industrie d'assemblage, entre autres et demande un rôle plus actif du secteur privé haïtien.

Un partenariat pour accroître les opportunités sociales et politiques

L'analyse nous a montré qu'Haïti a fait des progrès quantitatifs remarquables dans le domaine éducatif ces 20 dernières années, ce qui constitue une opportunité du point de vue de la productivité des ressources et du développement humain. Mais les graves problèmes de qualité constituent une priorité dans les années à venir (entre autres dans l'enseignement fondamental). Améliorer de manière drastique la qualité du primaire et du secondaire constitue une priorité à court terme. Pour cela il faudrait que les instances de formation de formateurs – Université y compris – octroyées soient utilisées stratégiquement. Et il semblerait utile de relancer l'Office National de Partenariat, conçu comme un outil d'amélioration du système éducatif.

Parallèlement, il faudrait élargir progressivement l'accès aux services publics, afin de parvenir au cours de la décennie à un équilibre entre le secteur public et le secteur privé. Compte tenu de l'existence d'un Plan National d'Éducation et de Formation, des avancées quantitatives et de l'importance de ce secteur, l'Aide Publique au Développement devrait augmenter sensiblement dans un avenir prochain son soutien à la mise en œuvre de ce Plan. Le gouvernement pourrait en faire autant.

Dans le domaine de la santé, la définition

d'une politique et l'institutionnalisation semblent nécessaires. Les avancées dans la réflexion – UCS, lutte contre le SIDA ou stratégie de population, entre autres – permettraient de consolider les acquis, et de maximiser les ressources disponibles. Il semble également indispensable de renforcer la capacité d'absorption du MSPP, et la gestion des hôpitaux, afin que l'on puisse élargir et rendre opérationnels les services de santé de base – très défaillants – particulièrement en milieu rural. La poursuite et le renforcement des activités de vaccination, médicaments essentiels et de sensibilisation semblent nécessaires.

Parallèlement il faudrait mettre en place des mécanismes de partenariat et les conditions d'une réglementation du système sanitaire (en commençant par un système d'information). Les bailleurs devraient prêter plus d'attention sur cet aspect, qui a pu limiter l'impact des investissements dans la période 1995-2000. Ceci pourrait permettre de réduire le niveau de mortalité infantile et maternelle, contrôler les naissances et diminuer la prévalence du SIDA et des IST. La réduction de la fécondité demandera également des efforts additionnels de sensibilisation et prévention, dans le cadre de la Politique Nationale de Population.

En ce qui concerne l'eau potable les progrès remarquables de la période permettent de croire à une couverture totale du territoire au cours de la décennie, si des ressources importantes – nationales et internationales – sont mobilisées. Parallèlement, une gestion adéquate de l'eau – particulièrement à Port-au-Prince – demeure indispensable du point de vue de la durabilité de cette ressource.

Dans ce sens, outre le partenariat, plusieurs voies pourraient être explorées. La première serait de maximiser l'investissement dans les étudiants haïtiens à Cuba, et créer les conditions pour leur retour et leur installation dans leurs communautés d'origine.

Deuxièmement, il faudrait limiter la fuite des diplômés en Haïti, qui devraient rembourser le coût de leurs études s'ils décidaient de quitter le pays juste après la finalisation de leurs études. D'autre part, on pourrait considérer des expériences telles que celle du Costa Rica, qui exige de tout médecin qu'il travaille le matin dans le service public. Finalement il faudrait améliorer le contrôle sur l'exercice de la profession – assez informalisée – à travers la création d'un ordre de médecins haïtiens où la réglementation des services minima en cas de grève du personnel médical, par exemple.

Compte tenu des faibles ressources allouées à la question de genre, elles devraient être utilisées de manière stratégique – dans le cadre d'un Plan National, par exemple –, afin d'établir un partenariat avec les Ministères sectoriels et de réaliser une coordination avec la société civile. Celle-ci a connu un grand dynamisme ces dernières années, et a proposé une réforme légale qui attend d'être examinée au Parlement.

Finalement, les demandes de gouvernance – justice, transparence et participation – constituent des dimensions fondamentales du développement humain durable. Pour les prendre en compte, l'Etat devra arbitrer, élaborer des consensus et faciliter des partenariats nationaux, avec les acteurs de la gouvernance, et internationaux, avec les bailleurs et les pays de la région. Cela contribuera significativement au rétablissement de la confiance dans le pays. Quinze ans après la chute de la dictature, la gouvernance constitue toujours un défi majeur pour le développement humain durable en Haïti.

Un partenariat pour garantir la protection des ressources et la bonne gestion des NTIC

En ce qui concerne l'environnement, la priorité semble la mise en œuvre du Plan d'Action pour l'Environnement et du Plan National de Gestion de Risques et de Désastres. Dans le premier cas, il faudrait prioriser la protection

de la biodiversité des parcs existants (Macaya, Forêt des Pins et La Visite), les liens avec le tourisme (comme dans les baies du Nord du pays), et le partenariat avec d'autres institutions-clefs dans la gestion de déchets et protection locale de forêts – mairies et CASEC –, dans la pollution – MSPP –, dans l'eau potable – CAMEP-SNEP –, ou dans l'énergie – BME et EDH. La mise en place d'une politique de substitution de charbon de bois – un grave facteur de dégradation – et la promotion d'énergies renouvelables pourraient déclencher un partenariat intéressant avec le secteur privé, qui a déjà été exploré dans le passé. En ce qui concerne la prévention de désastres, la gestion de l'urbanisme – particulièrement dans les zones à risque – demeure à court terme une des principales responsabilités des autorités haïtiennes.

En ce qui concerne les NTIC, le partenariat est déjà bâti avec la signature de la gestion du domaine ht. par l'Etat et la fondation RDDH – qui regroupe le secteur public, le secteur privé et la société civile. Ce réseau devrait permettre de mettre le maximum de circulation d'information disponible pour le développement durable, le lancement du e-gouvernement, la préparation d'une politique technologique, la formation et l'amélioration de l'infrastructure et l'interconnexion des fournisseurs des services demeurent un espace commun de partenariat. Finalement on peut signaler le besoin d'un partenariat entre le secteur privé, l'université et la société civile. Les nouvelles initiatives de formation en NTIC en Haïti²¹ offrent des opportunités non négligeables d'investissement externe et interne.

²¹ Maîtrise MBDS, *Cisco et Linux Academies*, et les programmes de formation de la Faculté des Sciences et de l'Ecole Supérieure d'Infotronique produisent annuellement des nouvelles ressources humaines qualifiées.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

1. Références statistiques

Adventist Development and Relief Agency (ADRA) and Interim Food Security Information System (1997): A Baseline Study of Livelihood Security in the Departments of the Artibonite, Center, North, Northeast, and West, Bureau of Applied Research in Anthropology, University of Arizona, Tucson, 471 p

Banque Mondiale: Red book, 1996/97-2000/01, Mimeo.

Banque de la République d'Haïti (Plusieurs années): Rapport Annuel.

CARE (1996): A Baseline Study of Livelihood Security in Northwest Haïti, Bureau of Applied Research in Anthropology, University of Arizona, Tucson, 238 p

Catholic Relief Services (CRS) and Interim Food Security Information System (1996): A Baseline Study of Livelihood Security in the Southern Peninsula of Haïti, Bureau of Applied Research in Anthropology, University of Arizona, Tucson, 325 p

CEPAL/ECLAC, CELADE, Demographic Bulletin, Santiago, Chile.

N° 64, July 1999: Latin America, Economically active population, 238 p

N° 66, July 2000: Latin America, Population by calendar years and single ages, 290 p

N° 67, January 2001: Latin America, Life Tables 1950-2025, 344 p

-(1999), Panorama Social de América Latina, Santiago, Chile, 305 p

-(2001), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000, Santiago, Chile, 772 p

Fonds Monétaire International (2000): Haïti,

selected issues, approved by the western Hemisphere Department, novembre 2000.

Grolet, Stéphane et Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS) (2002), Collecte et gestion des déchets dans l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince, Haïti, Enquête auprès de 5.000 ménages, Mimeo.

Institut Haïtien de l'Enfance (IHE), DHS Macro International (1989): Survie et Santé de l'Enfant en Haïti - Résultats de l'Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMUS I) Haïti 1987, 130 p. + annexes.

-(1995): Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMUS II) Haïti 1994-95, 364 p

-(2001): Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMUS III) Haïti 2000, résultats préliminaires, 489 p.

Institut Haïtien de Statistique et Informatique (IHSI) (1977): Départements des Finances et des Affaires Economiques, Guide Economique de la République d'Haïti, avril 1997.

-(1989): Prix à la consommation 1980-88, Port-au-Prince, 1989, 29 p

-(1992): Enquête budget-consommation des ménages (EBCM 1986-87), vol 1, tome 1, Résultats, ensemble du pays, 233 p

-(2000): Enquête budget-consommation des ménages (EBCM 1999-2000), Volume 1: Population, Ménages et Emploi, 343 p

-(2000): Enquête Industrielle de 1999, Résultats définitifs, IHSI, BID, 31 p

-(2000): Diagnostic du Système de Statistiques Sociales, Port-au-Prince, 347 p

-(2000): Recueil de Statistiques Sociales, volume 1, 217 p, Volume 2, 233 p

- (2001): Enquête budget-consommation des ménages (EBCM 1999-2000), Volume 2: Revenus, dépenses et consommation des ménages, 412 p.
- (2001b): Les comptes économiques d'Haïti. Volume I (1987/88-1990/91) 313 p
Volume 2. (1991/92-1994/95) 313 p.
Volume 3 (1995/96-1999/00) 381 p
- Jensen, Helen H., Johnson Stanley R. and Stapley Gary (1989): Nutrition in Haiti: Evidence from the Haiti Household Expenditure and Consumption Survey, Preliminary draft report, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, 67 p.+ statistical appendix: Availability of selected food items in Haitian households.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) (2000): Tableau d'Opérations Financières, Mimeo.
- Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSEPP), Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS) (1999): Analyse des causes de décès en Haïti. 1999, Mimeo.
- (2000): Etude de séro surveillance par méthode sentinelle de la prévalence du VIH, de la syphilis et de l'hépatite B chez les femmes enceintes en Haïti 1999-2000, Organisation Panaméricaine de la Santé-Organisation Mondiale de la Santé, Institut Haïtien de l'Enfance et les Centres Cheskio, Port au Prince.
- Organisation Internationale des Migrations (OIM)-Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) (2001): Enquête sur la migration vers les quartiers défavorisés de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince, Mimeo.
- Organisation Panaméricaine de la Santé - Organisation Mondiale de la Santé (OPS/OMS) (1996): Résultats de l'étude de surveillance serosentinelle sur la prévalence du VIH, de l'hépatite B et de la syphilis chez les femmes enceintes en Haïti en 1996, Institut Haïtien de l'Enfance et les Centres Cheskio, Port-au-Prince, Mimeo.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (1992): Rapport de Coopération au développement en Haïti, 1991, Port-au-Prince, Septembre .
- (1999): Rapport de Coopération au développement en Haïti 1998, Port-au-Prince.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (1999), World Population Prospects, the 1998 revision, UN, New York, 1999.Vol.1: Comprehensive Tables, 627 p et Vol.2: Sex and Age, 883 p
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2001), World Population Prospects, the 2000 revision, Highlights and annex tables, UN, New York, 2001, 18 p.+ 64 p
- USAID (1997): Enquête nationale sur les valeurs démocratiques en Haïti et implications pour le développement de la démocratie, American Development Foundation (ADF)/USAID/Haïti, octobre 1997, www.adfusa.org

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

2. Références bibliographiques

Aristide, Jean Bertrand (1994), *Dignité*, Editions du Saül.

Banque Interaméricaine de Développement (2000): *Desarrollo mas allá de la economía*, Informe 2000 Progreso economico y social en America Latina, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1997): *L'Etat dans un monde en mutation*, Rapport sur le développement dans le Monde, Oxford University Press, juin 1997.

- (1998): *Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté*, rapport n° 17242-HA, 2 volumes.

- (2000): *Attacking poverty*, Rapport sur le développement dans le Monde 2000/2001, Oxford University Press pour la Banque Mondiale.

- (2001): *Republica Dominicana: Reporte Sobre la Pobreza*, Reporte Principal, 20 de febrero 2001, Reporte n° 21306.

- (2002): *Des institutions pour les marchés*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington.

Barthélemy, Gérard (1989): *Le Pays en dehors*, Editions Henri Deschamps, Port-au-Prince.

Bazin, Henri (2000): *Le Secteur privé haïtien à l'orée du troisième millénaire: défis et nouveaux rôles*; Presses de l'Imprimeur II, Port-au-Prince.

Bureau du Premier ministre/Programme des Nations Unies pour le Développement (1996): *Recensement des Agents de la Fonction Publique*, Rapport Final.

- (2001): *Gestion des crises et perspectives de réforme de l'Etat en vue d'un développement humain durable*, Mimeo.

Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable (1999), *Impact du programme d'approvisionnement en eau potable des quartiers favorisés de l'aire métropolitaine sur l'environnement socio-*

physico-économique des zones bénéficiaires, Groupe Croissance, Port-au-Prince, mai 1999.

CEPALC, Haïti (2001): *Evolución económica durante 2000*, mai 2001, Mexico, www.cepal.org.mx

Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie (CLEP) (2000): *Comptabilité régionale et internationale: enjeux et stratégies*, Actes de la conférence, Port-au-Prince.

- (2001): *Haïti face à l'intégration économique régionale*, Actes de la Conférence, Port-au-Prince.

Commission européenne (2000): *Rapport annuel de la coopération entre la Communauté Européenne et la République d'Haïti*, année 1999.

Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA) (198): *La réforme administrative*. Rapport de Synthèse, Mimeo.

- (2001): *Haïti face aux défis de la décentralisation*, préparé par Charles Cadet, Port-au-Prince, décembre 2001, Mimeo.

Commission pour la commémoration du 250^e anniversaire de la fondation de la ville de Port-au-Prince (1999): *Les Problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince*, Port-au-Prince.

Dewez, David (2000): *Approche budgétaire du Programme d'Ajustement Structurel en Haïti*, Mémoire de Maîtrise, Mimeo.

Duret, Paul (2001): *Pauvreté et mentalités, le culturel contre l'économie en Haïti*, Document de base au RNDH, août 2001, Mimeo.

Dominique G. (1965), *Table de composition d'aliments pour Haïti*, Département de la Santé Publique et de la Population, Département de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural, Port-au-Prince.

- Fonds des Nations Unies pour la Population (1991): Femmes, population et développement: organisations féminines privées en Haïti, Tome I: recherche socioculturelle sur la situation des femmes en Haïti, Mimeo.
- GRET, Inter médiation sociale et construction institutionnelle, Document scientifique N° 15, août 2000.
- Gouvernement haïtien (1987): Constitution de la République d'Haïti
 -(1994) Programme d'Urgence pour le soulagement de la pauvreté: transition entre assistance humanitaire et programme de reconstruction, Mimeo
 -(2001): Mémoire de la République d'Haïti, Programme d'Action pour le Développement d'Haïti 2001-2010, Troisième Conférence des Nations Unies sur les Pays Moins Avancés.
- Heeks, Richard (2001): Understanding e-governance for development, IDEM, idm.man.ac.uk
- Huron, Laënnec (1987): Comprendre Haïti. Essai sur l'Etat, la nation et la culture, Editions Khartala
 -(1995) (sous la direction) : Les transitions démocratiques, Editions Syros.
- Institut Haïtien de l'Enfance (2002): Plan Stratégique National pour la prévention et le contrôle des IST et du VIH/SIDA en Haïti, Rapport final, Mimeo.
- International Finance Corporation (1998): More microcredits for Haiti ? Gothenburg, Mimeo.
- Majloire, Danielle (2001): Les demandes de gouvernance des populations haïtiennes durant la période 1986 à 2000, Document de base au RNDH, août 2001, Mimeo.
- Majloire, Kalinda (2001): Pour illustrer l'instabilité institutionnelle, Document de base au RNDH, août 2001, Mimeo.
- Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme (1997): Programme Post-Beijing, Document de base pour la vulgarisation de la plate-forme de Beijing, projet ENUD/ENUP HAI/96/001, Mimeo.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2000): Bilan économique. Exercice 1998-99, Direction d'Etudes Economiques.
- Ministère de l'Education Nationale de la Jeunesse et des Sports (1998): Le Plan National d'Education et Formation, Port-au-Prince.
 -(1999): Evaluation de l'éducation pour tous.
- Ministère de l'Environnement (1999): Plan d'Action pour l'Environnement, Haïti, Imprimerie Deschamps.
- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (2001): Plan National de Gestion des Risques et des Désastres, Edition-Page concept.
- Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2001): Carte de Pauvreté pour Haïti, version préliminaire.
 -(2001b): Cadre Stratégique du Plan de Développement Economique et Social du Gouvernement pour la période 2001-2006, Mimeo.
- Ministère de la Planification et de la Coopération Externe ENUD/BIT (2000):
 -Etat des lieux en matière de chômage, d'emplois et de lutte contre l'exclusion sociale, Mimeo.
 -Etat des lieux en matière de protection sociale gouvernementale, Mimeo.
 -Proposition de programme national de promotion d'emplois productifs et lutte contre l'exclusion sociale, Mimeo.
- Montas, Rény: Evolutions macro-économiques, pauvreté et inégalité en Haïti ; 1986-2001, ENUD, février 2002.
- Montas, Rény (2001): Programmes d'Ajustement

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Structurel, Croissance et Répartition en Haïti: 1985-2000, Document de base au RNDH, août 2001, Mimeo.

Nations Unies (2000): Haïti, Bilan Commun de Pays, Port-au-Prince.

- (2001): Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF).

Organisation Fami Lavalas, (2000): Investir dans l'humain, Programme Economique et Social, 2001-2006, Mimeo.

Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) (2000): Le droit à l'éducation pour tous, tout au long de la vie, Rapport Mondial sur l'éducation 2000, Editions UNESCO.

OXFAM (2002): Carte et étude de risques, de la vulnérabilité et des capacités locales de réponses en Haïti, Université d'Etat d'Haïti, Mimeo.

Prévôt, Rose Luce (2001): Bilan d'activité parlementaire, Document de base au RNDH, août 2001, Mimeo.

Programme d'alimentation pour le développement. République d'Haïti (2001): Rétrospective, février 1996-février 2001.

Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues (2001): Connaissances, attitudes et comportements des enfants en difficulté de la région métropolitaine de Port-au-Prince vis-à-vis de la drogue (juin-novembre 2000), Mimeo.

Programme des Nations Unies pour le Développement (1996): Mission inter agences sur les secteurs industriel et commercial. Redémarage et transformation. Un défi pour les secteurs Industriel et Commercial, Mimeo.

- (1999): Justices en Haïti, Projet régional de justice, Mimeo.

- (2000): Situation Economique et Sociale d'Haïti, mise à jour décembre 2000.

- (2000b): Desarrollo humano en la Republica Dominicana, Editora Corripio, Santo Domingo.

- (2000c): Informe sobre el Desarrollo humano. Honduras. 2000. Por un crecimiento con equidad.

- (2001b): Gouvernance locale, Réflexions sur le processus de décentralisation en Haïti et l'expérience du PNUD/FENU dans le Nord-Est, Volume 2, numéro 2.

- (2002): Situation Economique et Sociale d'Haïti, mise à jour décembre 2001.

- (2002b): Review of the poverty reduction strategy paper, New York, Mimeo.

- (1990-2001): Rapport Mondial sur le Développement Humain.

Programme des Nations Unies pour le Développement /Union européenne (1999): El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Un informe desde Centroamerica y para Centroamerica, Editorana, San Jose de Costa Rica.

Réseau Européenne de Sécurité Alimentaire (2001): Appréciation des échanges commerciaux agricoles transfrontaliers entre Haïti et la République Dominicaine, www.resal.org

Ruzier, Philippe : En deux ans comme en deux siècles, Editions Deschamps et CIDHICA, Port-au-Prince et Montréal, 1989.

San, Anartya (1999): Development as freedom, Alfred A. Knopf, Inc.

Silie, Riben, et Orlamb Inoa, Arnold Antonin (2000): La République Dominicaine et Haïti face à l'avenir, Editions CIDHICA, Montréal.

Torres Flores, Ramon Carlos (2001): Haïti: las finanzas públicas y el rol del estado en política social, Document de base au RNDH, août 2001, Miraco.

Todd Emmanuel (1984) La diversité du monde. Famille et modernité, Éditions Le seuil.

ANNEXE 1

Les mesures d'inégalité en Haïti¹

L'inégalité économique en Haïti est assez élevée. Les distributions de dépenses sont très concentrées, avec la majorité de celles-ci se situant dans les zones de faibles niveaux. Les deux graphiques suivants illustrent les densités des dépenses de consommation per capita en 1986/1987 et en 1999/2000.

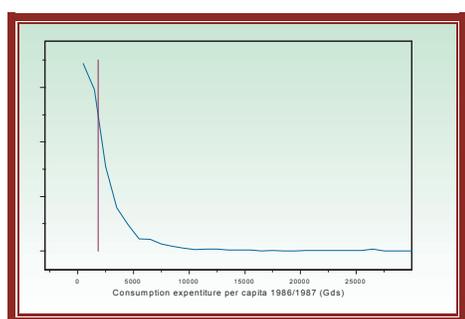


Figure 1: dépenses totales de consommation per capita 1986/1987.

La ligne verticale représente la ligne de pauvreté.

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, la mesure habituellement utilisée pour juger de l'inégalité est le coefficient de Gini qui va de 0 (tout le monde a la même part du total) à 1 (un seul a le total, le reste rien). Pour Haïti ce coefficient est de 0.5, ce qui situe l'inégalité en Haïti bien au-dessus de l'Europe et de l'Amérique du Nord, où les coefficients de Gini tournent autour de 0.25 et 0.35. Il est également au-dessus des coeffi-

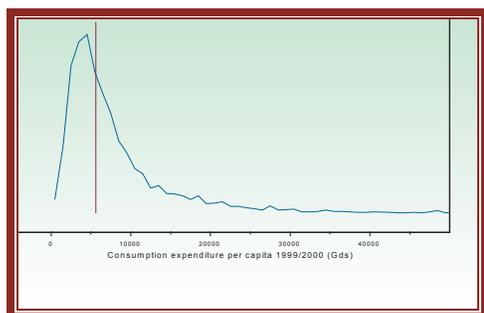


Figure 2: Total consumption expenditure per capita 1999/2000.

La ligne verticale représente la ligne de pauvreté.

cients des pays de l'Asie de l'Est (entre 0.3 et 0.4) et du monde arabe (autour de 0.4). L'inégalité en Haïti est plutôt comparable à celle de pays africains tels le Lesotho, la République Centrafricaine et le Kenya, et aux coefficients de certains pays de l'Amérique latine. En outre, l'inégalité en Haïti est plus élevée que celle de pays de la région caraïbénne comme la Jamaïque (0.379), Barbade (0.489) et la République Dominicaine (0.490).

Table 1: Inégalité en Haïti: coefficients de Gini en 1986/1987 et en 1999/2000

Year	Basis for measurement							
	Total household consumption expenditure				Household consumption expenditure per capita			
	Total	Metro Area	Other	Rural	Metro Area	Other Urban	Rural	
1986/1987	.533	.454	.399	.494	.416	.376	.489	
1999/2000	.485	.574	.467	.412	.586	.474	.449	

Source: Calculated from raw data files of EBCM II and EBCM III.

Le degré d'inégalité a peu changé entre 1986/1987 et 1999/2000. Néanmoins, les données indiquent une redistribution de la pauvreté entre les zones rurales et les zones urbaines: l'inégalité rurale a décliné, tandis que l'inégalité urbaine a augmenté. Par ailleurs, l'inégalité a augmenté pour la catégorie 'autres villes', communes se situant dans les abords de la capitale,

Port-au-Prince. Il importe de noter à cet égard que si la définition de la zone métropolitaine est en principe demeurée la même entre les deux périodes sous étude, la migration qui a eu lieu entre ces périodes donne une population bien plus élevée en 1999/2000 qu'en 1986/1987.

Table 2: % population par zone 1986/1987 et 1999/2000

	1986/1987	1999/2000
Port-au-Prince	13.4	20.7
Other Urban	14.7	14.2
Rural	71.9	65.1
Total	100	100

L'alimentation et les lignes de pauvreté

Les lignes de pauvreté absolue sont souvent construites en référence à la consommation alimentaire. L'argument est que si un ménage n'a pas suffisamment de nourriture pour satisfaire ses exigences nutritionnelles, alors il doit être considéré comme pauvre.

Les exigences nutritionnelles d'une personne peuvent être définies de diverses façons et peuvent recevoir des définitions très sophistiquées. Sans doute, le moyen le plus simple et le plus commun est de prendre en compte les besoins en énergie, associés à des besoins en hydrates de carbones et de protéines.

La ligne de pauvreté dérive de la construction d'un panier équilibré de nourriture qui est culturellement approprié et qui satisfait les besoins élémentaires d'une personne. Un tel panier est celui qui peut être acheté par les personnes dont les dépenses tournent autour de la ligne de pauvreté. Cela signifie qu'une fois construit le panier équilibré, il importe de le valoriser grâce à des prix dont le choix a une grande influence sur le positionnement de la ligne de pauvreté: des prix trop bas par exemple feront croire que plus de personnes peuvent se payer le panier équilibré, même si cela n'est pas vrai.

ANNEXE 1

Construction du panier équilibré de nourriture

Le panier équilibré est représentatif des 'patterns' de consommation des personnes les plus pauvres d'Haïti. Idéalement, il consiste en un ensemble de 50 articles, ce qui se rencontre à peu près dans tous les pays. Le panier construit pour Haïti contient 50 articles pour l'EBCM de 1986/1987 et 53 articles pour l'EBCM de 1999/2000. Les fréquences de dépenses en alimentation ont été répertoriées dans le second quintile de la population, choisi comme représentant le quintile de l'extrême pauvreté dans la distribution des dépenses de consommation. Encore une fois, si l'on avait choisi les populations dans les quintiles plus élevés, cela aurait gonflé artificiellement la ligne de pauvreté.

ANNEXE 2

Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans considérés comme atteints de malnutrition selon les trois indices anthropométriques de l'état nutritionnel : taille pour âge, poids-pour-taille et poids-pour-âge selon les caractéristiques démographiques par département.

Caractéristique	Taille pour âge		Poids pour taille		Poids pour âge		Effectif
	< 3 ET	< 2 ET	< 3 ET	< 2 ET	< 3 ET	< 2 ET	
Département							
Aire métropolitaine	3,5	11,2	0,71	5,8	3,1	12,5	1364
Nord	8,6	24,4	1,1	4,8	4,8	18,6	527
Nord-Est	5,8	22,7	0,5	2,5	2,7	16,3	245
Nord-Ouest	7,8	21,6	0,2	4,5	2,7	16,5	248
Artibonite	8,2	25,9	0,4	3,6	4,1	19,2	1029
Centre	12,2	32,7	0,2	2,2	2,5	17,0	687
Ouest	8,4	22,0	0,4	3,9	2,9	15,8	809
Sud	12,2	29,3	1,1	5,6	6,3	23,9	510
Sud-Est	9,3	24,7	0,8	6,9	4,9	20,5	375
Grande-Anse	10,1	25,8	0,6	4,8	3,4	19,8	383

Source : EMMUS III.

Note : Chaque indice est exprimé en terme de nombre d'unités d'écart type (ET) par rapport à la médiane de la population de Référence Internationale du NCHS/CDC/OMS. Les enfants sont atteints de malnutrition s'ils se trouvent à moins de $-2ET$ ($-2ET$ et $-3ET$) de la médiane de la population de référence.

Les enfants qui se situent en-dessous de $-3 ET$ sont inclus dans cette catégorie.

ANNEXE 3

Alphabétisation par département 2000

Niveau d'alphabétisation des enquêtes										
Répartition (en %) des femmes et des hommes par niveau d'instruction atteint et par niveau d'alphabétisation (EMMUS III)										
Département	Secondaire ou plus	Femmes sans instruction ou école primaire			Total	Secondaire ou plus	Hommes sans instruction ou école primaire			Total
		Lit une phrase entière	Lit une partie de phrase	Ne sait pas lire			Lit une phrase entière	Lit une partie de phrase	Ne sait pas lire	
Aire métropolitaine	51,3	14,9	12,1	21,3	100	69,9	11,8	10	8,1	100
Nord	19,2	20,9	14,1	45,8	100	27	20,8	11,9	40,3	100
Nord-Est	25,3	20,6	9,4	44,6	100	22,9	24,1	11,1	34,6	100
Nord-Ouest	18,8	19,7	12,3	49,2	100	21,3	25,1	16	37,6	100
Artibonite	9,2	15,6	14,3	60,9	100	22	26,3	18,4	33,3	100
Centre	15	18,6	12,7	53,7	100	17,1	25,6	12,6	44,4	100
Ouest	18,2	19,6	13,7	48,4	100	28,5	22,8	16,1	32,6	100
Sud	18,3	23,8	10,2	47,8	100	22,2	20,8	11,5	47,1	100
Sud-Est	14,8	21,5	12,5	51,2	100	18,6	27,5	13	41	100
Grande-Anse	17,9	20	10,9	51,1	100	17,6	20	22	39	100
Ensemble	28,1	17,9	12,6	41,3	100	34,8	20,7	14,2	30,1	100

Source : EMMUS III.

ANNEXE 5

Répartition de la population haïtienne par département géographique Années 1990, 1995 et 2000

Département	1990	1995	2000
Ouest	2149631	2494862	2892856
Nord	699935	759318	824136
Sud	613490	653398	696178
Sud-Est	435069	457013	480234
Artibonite	925990	1013779	1110450
Nord-Ouest	378439	420971	468520
Grande-Anse	598523	641399	687645
Nord-Est	233371	248764	265298
Centre	451599	490790	533647
Total	6486047	7180294	7958964

Source : Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI)

ANNEXE 5

Noms des articles utilisés dans les paniers équilibrés de biens

EBCM 1986/1987

ECBM II Code	Nom Français	Nom Creole
1005	Mais moulu	Mayi moulen
1008	Farine de blé	Farin ble
1010	Mil en grain	Pitimi
1012	Riz blanc	Diri
1014	Spaghetti	Spaghetti
1015	Vermicelles	Vermicelles
1016	Macaroni	Macaroni
1018	Pain de farine de blé	Pain
2002	Igname	Yanm
2008	Patate douce	Patat
2009	Pomme de terre	Pomdetè
2012	Manioc	Kasav
2014	Oignon	Zonyon
2017	Carotte	Kawòt
3001	Arbre véritable	Lam veritab
3002	Avocat	Zaboca
3003	Banane verte	Bannann
3004	Giraumont	Jouroumou
3005	Mirliton	Militon
3006	Pois tendre	Pwa tann
3007	Pois vert	Pwa vèt
3008	Pois sec	Pwa chèch
3012	Gombo	Kalalou
3013	Chou	Chou
3020	Pâte de tomate	Pat tomat
4001	Orange, douce	Zoranj dous
4003	Orange, sûre	Zoranj si
4004	Pamplemousse	Chadèk
4016	Banane	Fig
4021	Citron vert	Sitwon
4035	Mangue	Mango
5001	Huile	Lwil
5006	Beurre de cuisine	Bè
5007	Lait frais de vache	Lèt vach
5009	Lait évaporé, non sucré	Lèt evapore
6001	Boeuf, avec os	Bèf
6002	Porc, avec os	Kochon
6003	Chèvre, avec os	Kabrit
6006	Viande salée	Vian sale, andwi, soupoudre
6010	Poulet	Poul
7001	Poisson, entier	Pwason
7002	Hareng fumé	Aransò
7003	Hareng salé	Aransel
8001	Sucre brut	Sik wouj
8002	Sucre raffiné	Sik blan
9004	Café pilé	Kafe pile
9014	Sel	Sèl
9016	Ail	Laj
9024	Bouillon cube (Maggi, Jumbo)	Maggi, Jumbo
10001	Cola	Kola

EBCM 1999/2000

ECBM III Code	Nom Français	Nom Creole
	Mais moulu - local	Mayi moulen
	Mil en grain	Pitimi
	Mil pilé	Pitimi
	Riz blanc - local	Diri peyi
	Riz blanc - importé	Diri enpote
	Farine de blé - en vrac	Farinn ble
	Pâtes alimentaires – locales	Spaghetti/vermicelles
	Pâtes alimentaires – importées	Spaghetti/vermicelles
	Pain de farine de blé	Pen
	Boeuf, avec os	Bèf
	Chèvre, avec os	Kabrit
	Porc, avec os	Kochon
	Poulet, vivant	Poul vivan
	Poulet, congelé	Poul enpote
	Viande salée	Vian sale, andwi, soupoudre
	Poisson, entier	Pwason
	Hareng fumé	Aransò
	Hareng salé	Aransel
	Lait frais de vache	Lèt vach
	Lait évaporé, non sucré	Lèt evapore
	Beurre de cuisine	Bè
	Huile	Lwil
	Avocat	Zaboca
	Pamplemousse	Chadèk
	Citron vert	Sitwon
	Banane	Fig
	Mangue	Mango
	Orange, douce	Zoranj dous
	Orange, sûre	Zoranj si
	Ail	Laj
	Carotte	Kawòt
	Chou	Chou
	Giraumont	Jouroumou
	Gombo	Kalalou
	Haricots verts	Pwa vèt
	Haricots secs	Pwa chèch
	Mirliton	Militon
	Oignon	Zonyon
	Pois sec	Pwa chèch
	Pois tendre	Pwa tann
	Arbre véritable	Lam veritab
	Banane verte	Bannan
	Igname	Yanm
	Manioc	Kasav
	Patate douce	Patat

ANNEXE 5

ECBM III Code	Nom Français	Nom Creole
	Pomme de terre	Pomdetè
	Sucre brut	Sik wouj
	Sucre raffiné	Sik blan
	Bouillon cube (Maggi, Jumbo)	Maggi, Jumbo
	Pâte de tomate	Pat tomat
	Sel	Sèl
	Café pile	Kafe pile
	Cola	Kola

ANNEXE 6

Calculs du panier alimentaire par Fafo

Food item	Consumption		Energy		Protein		Fat		Refuse		Price	Consumption		Total Energy adjusted for refuse		Protein adjusted for refuse		Fat adjusted for refuse	
	Proportion	gde	kcal	kJ	g	g	g	g	proportion	gde		Kcal	g	g	kcal	g	kcal	g	kcal
Cor'mmae ,degermed-ocal	0.0329	0.292	366	1533	8.5	0.7	0	0	0.85	0.343	125.6	2.9	0.6	125.6	2.9	11.7	0.6	5.2	
Millet,dry,g-rain	0.0048	0.043	315	1320	7.4	1.3	0.03	0.03	0.7	0.061	19.2	0.4	0.1	18.6	0.4	1.7	0.1	0.7	
Millet,dry,pounded	0.026	0.112	320	1320	5.6	1.4	0	0	0.71	0.159	50.8	0.9	0.2	50.8	0.9	3.6	0.2	2.0	
Rice,white-local	0.0459	0.407	365	1529	7.1	0.7	0	0	1.55	0.262	95.6	1.9	0.2	95.6	1.9	7.4	0.2	1.7	
Rice,white-moored	0.1105	0.981	365	1529	7.1	0.7	0	0	1.55	0.631	230.5	4.5	0.4	230.5	4.5	17.9	0.4	4.0	
Wheatflour,enriched-inbulk	0.0122	0.108	364	1525	10.3	1	0	0	1.03	0.105	38.3	1.1	0.1	38.3	1.1	4.3	0.1	0.9	
Pasta,uncooked-local	0.0097	0.086	371	1553	12.8	1.6	0	0	2.27	0.038	14.1	0.5	0.1	14.1	0.5	1.9	0.1	0.5	
Pasta,uncooked-imported	0.0060	0.053	371	1553	12.8	1.6	0	0	2.27	0.023	8.7	0.3	0.0	8.7	0.3	1.2	0.0	0.3	
Frenchbread	0.0382	0.339	290	1213	9.1	3	0	0	1.27	0.268	77.7	2.4	0.8	77.7	2.4	9.7	0.8	7.2	
Beef,withbones,raw	0.0252	0.224	291	1218	17.3	24	0.19	0.19	4.53	0.049	14.4	0.7	1.0	11.9	0.7	2.8	1.0	8.6	
Goat,withbones,raw	0.029	0.194	109	455	20.6	2.3	0.23	0.23	4.98	0.039	4.2	0.6	0.1	3.3	0.6	2.5	0.1	0.6	
Pork,withbones,raw	0.0150	0.133	275	1150	16.7	22.6	0	0	4.80	0.028	7.6	0.5	0.6	7.6	0.5	1.8	0.6	5.6	
Chickens, broiler	0.0103	0.091	273	889	18.3	14.8	0.31	0.31	5.32	0.07	3.6	0.2	0.2	2.5	0.2	0.9	0.2	1.6	
Chickens, broiler,frozen	0.0172	0.153	243	869	18.3	14.8	0.31	0.31	5.32	0.029	6.1	0.4	0.3	4.2	0.4	1.5	0.3	2.6	
Meat,salted	0.0157	0.139	290	-	48.1	9.4	0	0	3.5	0.040	1.5	1.9	0.4	11.5	1.9	7.6	0.4	3.4	
Fish,tomasa,raw	0.0400	0.355	100	-	20.5	1.4	0.3	0.3	5.74	0.062	6.2	0.9	0.1	4.3	0.9	3.5	0.1	0.5	
Herring,smoked,kipperec(Clupeaspp.)	0.0158	0.140	211	883	22.2	12.9	0	0	4.99	0.028	5.9	0.5	0.4	5.9	0.5	2.5	0.4	3.3	
Herring,salted(Clupeaspp.)	0.0059	0.052	196	819	19.6	12.4	0	0	4.99	0.070	2.0	0.2	0.1	2.0	0.2	0.8	0.1	1.2	
Milk,whole,3.5%fat	0.0077	0.068	61	257	3.3	3.3	0	0	1.5	0.045	2.7	0.1	0.1	2.7	0.1	0.6	0.1	1.3	
Condensedmilk,unsweetened	0.0171	0.152	134	562	6.8	7.6	0	0	3.97	0.038	5.1	0.3	0.3	5.1	0.3	1.0	0.3	2.6	
Butter,salted	0.0066	0.059	717	3000	0.9	81.1	0	0	3.50	0.017	12.1	0.0	1.4	12.1	0.0	0.1	1.4	12.3	
Soyaail	0.0654	0.847	899	3696	0	99.9	0	0	1.83	0.462	15.7	415.7	-	415.7	462	-	-	415.7	
Avocado(Perseaamericana)	0.0064	0.057	161	674	2	15.3	0.26	0.26	0.63	0.091	4.7	0.1	1.0	10.9	0.1	0.5	1.0	9.3	
Grapefruit,raw(Citrusaradisi)	0.0047	0.042	30	126	0.6	0.7	0.49	0.49	0.3	0.134	4.0	0.0	0.0	2.1	0.0	0.2	0.0	0.1	
Limes(Citruslindifolia)	0.0077	0.068	30	126	0.7	0.2	0.6	0.6	1.5	0.045	1.4	0.0	0.0	1.1	0.0	0.1	0.0	0.1	
Banana,ripe	0.0029	0.079	92	384	1	0.5	0.35	0.35	0.4	0.190	17.5	11.4	0.1	11.4	0.1	0.5	0.1	0.6	
Margoc,ripe(margifera,indica)	0.0135	0.120	65	273	0.5	0.3	0.31	0.31	0.57	0.209	3.6	9.4	0.1	9.4	0.1	0.3	0.1	0.4	
Orange(Citrussinensis)	0.0060	0.053	47	197	0.9	0.1	0.27	0.27	0.52	0.103	4.8	3.5	0.1	3.5	0.1	0.3	0.1	0.1	
Orange(Citrussinensis)	0.0034	0.030	47	197	0.9	0.1	0.27	0.27	0.52	0.122	5.7	4.2	0.1	4.2	0.1	0.3	0.1	0.1	
Garlic,raw(Alliumscivium)	0.0071	0.063	149	623	6.4	0.5	0.3	0.3	5.51	0.005	0.7	0.6	0.0	0.6	0.0	0.1	0.0	0.1	

ANNEXE 6

1999/2000

Food item	Consumption		Energy		Protein		Fat		Refuse		Price	Consumption (100g)	Total Energy adjusted for refuse	Protein adjusted for refuse	Fat adjusted for refuse	Protein adjusted for refuse	Fat adjusted for refuse
	Proportion	gde	kcal	kJ	g	g	g	g	proportion	gde							
Carrot,raw(Dauc.scarrnta)	0.0029	0.026	43	18	1	0.2	0.1	0.1	0.1	1.25	0.012	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cabbage,raw(Solaraeeavar.capitata)	0.0017	0.015	26	109	0.7	0.2	0.23	0.37	0.378536	0.37	3.6	2.8	0.2	0.0	0.0	0.7	0.4
Pumpkin,raw(Cucurbitaraxima)	0.0059	0.052	26	109	1	0.1	0.3	0.061	0.71	0.71	1.6	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
Okara,raw(Abelmoschusesculentus)	0.0048	0.043	38	158	2	0.1	0.14	0.040	1.072829	1.5	1.3	1.3	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0
Greenbeans,raw(P.vulgaris)	0.0088	0.078	31	129	1.8	0.1	0.2	0.046	1.71	1.4	1.2	1.2	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0
Kidneybeans,raw(PPhaseolusvulgaris)	0.0665	0.590	337	1408	22.5	1.1	0	0.292	2.02	98.3	98.3	6.6	6.6	0.3	26.3	2.9	0.3
Chayote,raw(Sechiumedule)	0.0086	0.059	24	100	0.9	0.3	0.01	0.121	0.49	0.49	2.9	2.9	0.1	0.0	0.4	0.3	0.1
Onions,raw(Alliumpepe)	0.0080	0.071	34	141	1.2	0.3	0.1	0.040	1.76	1.4	1.2	1.2	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1
Congocreas,raw(Cajanuscajan)	0.0285	0.253	343	1436	2.7	1.5	0	0.125	2.02	42.9	42.9	2.7	2.7	0.2	10.9	1.7	0.6
Congocreas,raw(Cajanuscajan)	0.0002	0.002	136	569	7.2	1.6	0.52	0.001	1.7	0.001	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Beaufort,raw(Arlocarpusaaffinis)	0.0157	0.136	103	432	1.1	0.2	0.09	0.682	0.21	0.21	68.2	62.0	0.7	0.1	2.6	1.1	0.6
Panama,raw(Museparesdiaca)	0.0687	0.619	132	540	1.2	0.1	0.31	1.020	0.6	0.6	134.6	92.9	0.8	0.1	3.4	0.6	0.6
Yam,raw(Dioscoreaspp.)	0.0344	0.305	118	494	1.5	0.2	0.14	0.365	0.82	0.82	43.0	37.0	0.5	0.1	1.9	0.6	0.6
Cassava,raw(Manihotesculenta)	0.0033	0.028	120	504	3.1	0.2	0.25	0.063	0.46	0.46	7.6	5.7	0.1	0.0	0.6	0.2	0.2
Sweetpotato,raw(Ipomosabatatas)	0.0154	0.137	105	439	1.7	0.3	0.28	0.285	0.48	0.48	30.0	21.6	0.3	0.1	1.4	0.6	0.6
Potato,raw(Solanumtuberosum)	0.0016	0.016	79	331	2.1	0.1	0.25	0.014	1.18	1.18	1.1	0.8	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Sugar,lightbrown	0.0195	0.173	394	1681	0.5	0	0	0.151	1.14	1.14	59.5	59.5	0.1	-	0.3	-	-
Sugar,white,refined,powder	0.0301	0.267	385	1611	0	0	0	0.203	1.32	1.32	78.2	78.2	-	-	-	-	-
Maggi,umbo	0.0234	0.208	252	1054	18.2	2.3	0	0.022	9.489583	0.022	5.5	5.5	0.4	0.1	1.6	0.5	0.5
Tomato,steamed,canned	0.0082	0.073	84	35	3.8	0.9	0	0.017	1.36	1.36	1.4	1.4	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1
Salt,table	0.0055	0.049	0	0	0	0	0	0.046	1.07	1.07	-	-	-	-	-	-	-
Coffee,powdered	0.0053	0.047	56	234	8	0	0	0.009	5.0	5.0	0.5	0.5	0.1	-	0.3	-	-
Cocoa	0.0096	0.085	41	170	0	0	0	0.059	1.43	1.43	2.4	2.4	-	-	-	-	-
	0.0000	8.88										1,711.5	34.8	55.7	139.1	501.7	
Yearly consumption		3,242							Adjustment factor to get 2240 kcal			0.8					
									Adjusted daily requirement: Gds			11.62					
									Yearly minimum poverty line			2,243.13					
									Percent of energy						8.1%		29.3%

ANNEXE 6

1986/1987

Food items	Expenditure		Energy		Protein		Fat		Refuse	Price	Consumption	Energy adjusted for refuse		Protein adjusted for refuse		Fat adjusted for refuse	
	Proportion	Gds	kcal	kJ	g	g	g	g				100g	kcal	g	kcal	g	kcal
Cornmeal, degermed	0.0329	0.073	366	1533	8.5	0.7	0	0.2	0.35	127	127	2.96	0.59	11.83	5.33		
Wheat flour, unrefined	0.0122	0.027	364	1525	10.3	1	0	0.33	0.08	30	30	0.85	0.08	3.41	0.75		
Millet, dry, grain	0.132	0.293	315	1320	7.2	1.3	0.03	21.70	0.01	4	4	0.10	0.02	0.39	0.15		
Rice	0.1564	0.347	365	1529	7.1	0.7	0	0.30	0.5	418	418	8.13	0.80	32.53	7.22		
Spaghetti	0.0157	0.035	371	1553	12.8	1.6	0	0.64	0.05	20	20	0.70	0.09	2.80	0.79		
Vermicelles	-	-	371	1553	12.8	1.6	0	0.81	-	-	-	-	-	-	-		
Macaroni	-	-	371	1553	12.8	1.6	0	0.82	-	-	-	-	-	-	-		
Bread	0.0382	0.085	290	1213	9.1	3	0	0.41	0.21	60	60	1.87	0.62	7.50	5.56		
Yam, raw (Dioscorea spp.)	0.0944	0.076	118	494	1.5	0.2	0.14	0.15	0.51	60	52	0.66	0.09	2.63	0.79		
Sweet potato, raw (Ipomoea batatas)	0.0152	0.034	105	439	1.7	0.3	0.28	0.11	0.31	33	24	0.39	0.07	1.54	0.61		
Potato, raw (Solanum tuberosum)	0.0018	0.004	79	331	2.1	0.1	0.25	0.32	0.01	1	1	0.02	0.00	0.08	0.01		
Cassava (Manihot esculenta)	0.0033	0.007	120	504	3.1	0.4	0.25	0.22	0.03	4	3	0.08	0.01	0.31	0.09		
Onions, raw (Allium cepa)	0.0029	0.006	43	181	1.2	0.3	0.1	0.51	0.03	1	1	0.04	0.01	0.15	0.08		
Carrot, raw (Daucus carota)	0.0157	0.035	103	432	1.1	0.2	0.09	0.05	0.66	68	62	0.36	0.12	3.07	0.03		
Breadfruit, raw (Artocarpus affinis)	0.0062	0.014	161	674	2	15.3	0.26	0.08	0.18	29	21	0.27	2.04	1.07	18.39		
Avocado (Persea americana)	0.0697	0.155	132	540	1.2	0.1	0.31	0.16	0.88	116	80	0.73	0.06	2.92	0.55		
Plantain, unripe (Musa paradisiaca)	0.0059	0.013	26	109	1	0.1	0.3	0.14	0.09	2	2	0.06	0.01	0.25	0.06		
Pumpkin, raw (Cucurbita maxima)	0.0066	0.015	24	100	0.9	0.3	0.01	0.10	0.4	3	3	0.13	0.04	0.51	0.38		
Chayote, raw (Sechium edule)	0.0002	0.000	136	569	7.2	1.6	0.52	1.41	0.00	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00		
Congo peas, raw (Cajanus cajan)	0.01	0.022	341	1425	24.6	1.2	0.52	0.25	0.09	31	15	0.05	0.05	4.23	0.46		
Peas, raw (Pisum sativum)	0.00285	0.006	343	1436	21.7	1.5	0	0.46	0.01	5	5	0.30	0.02	1.19	0.18		
Congo peas, dry (Cajanus cajan)	0.0048	0.011	38	158	2	0.1	0.14	0.44	0.02	1	1	0.04	0.00	0.17	0.02		
Okra, raw (Abelmoschus esculentus)	0.0017	0.004	26	109	0.7	0.4	0.23	0.23	0.02	0	0	0.02	0.01	0.09	0.05		
Cabbage, raw (S. oleracea var capitata)	0.0082	0.018	84	351	3.8	0.9	0	0.65	0.03	2	2	0.11	0.03	0.42	0.23		
Tomato paste, canned	0.006	0.013	47	197	0.9	0.1	0.27	0.09	0.14	7	5	0.09	0.01	0.37	0.09		
Orange (Citrus sinensis)	0.0034	0.008	47	197	0.9	0.1	0.27	0.18	0.04	2	1	0.03	0.00	0.11	0.03		
Orange (Citrus sinensis)	0.0017	0.004	30	126	0.6	0.1	0.49	0.05	0.20	6	3	0.06	0.01	0.24	0.09		
Grapefruit, raw (Citrus paradisi)	0.0089	0.020	92	384	1	0.5	0.35	0.21	0.09	8	6	0.06	0.03	0.24	0.27		
Banana, ripe	0.0077	0.017	30	126	0.7	0.2	0.16	0.31	0.06	2	1	0.03	0.01	0.13	0.08		
Limes (C. aurantifolia)	0.0135	0.030	65	273	0.5	0.3	0.31	0.57	0.05	3	2	0.02	0.01	0.07	0.10		
Mango, ripe (Mangifera indica)	0.0954	0.212	884	3689	0	100	0	0.63	0.34	298	298	-	33.75	-	303.76		
Oil, pure, all kinds	0.0066	0.015	717	3000	0.9	81.1	0	0.81	0.02	13	13	0.02	1.47	0.07	13.21		
Butter, salted																	

ANNEXE 6

1986/1987

Food items	Expenditure		Energy		Protein		Fat		Refuse		Price	Consumption	Energy adjusted for refuse		Protein adjusted for refuse		Fat adjusted for refuse	
	Proportion	Gds	kcal	kJ	g	g	g	g	proportion	gde			100g	kcal	kcal	g	g	kcal
Milk, whole, 3.3% fat	0.0077	0.07	61	257	3.3	3.3	0	0	0	0.31	0.06	3	3	0.18	0.18	0.74	1.66	
Condensed milk, unsweetened	0.0171	0.038	134	562	6.8	7.6	0	0	0	1.27	0.03	4	4	0.20	0.23	0.81	2.04	
Beef, raw	0.0252	0.056	291	1218	17.3	22	0	0	0	1.32	0.04	12	10	0.59	0.82	2.37	7.40	
Pork, raw	0.015	0.033	275	1150	16.74	22.6	0	0	0	1.40	0.02	7	7	0.40	0.52	1.59	4.83	
Goat, raw	0.0219	0.049	109	455	20.6	2.3	0	0	0	1.36	0.04	4	3	0.57	0.06	2.27	6.57	
Meat, salted	0.0157	0.035	290	1181	18.1	9.4	0	0	0	1.32	0.03	8	8	1.27	0.25	5.09	2.24	
Chicken, broiler	0.0103	0.023	213	889	18.3	4.8	0	0	0	1.27	0.02	3	3	0.23	0.18	0.91	1.36	
Fish, from sea, raw	0.04	0.089	100	400	20.5	1.4	0	0	0	1.31	0.07	7	5	0.97	0.07	3.89	0.60	
Herring, smoked, kippered (Clupea spp.)	0.0168	0.035	211	883	22.2	12.9	0	0	0	1.41	0.02	5	5	0.55	0.32	2.20	2.88	
Herring, salted (Clupea spp.)	0.0069	0.013	196	819	19.6	12.4	0	0	0	1.16	0.01	2	2	0.22	0.14	0.89	1.26	
Sugar, light brown	0.0195	0.043	394	1681	0.5	0	0	0	0	0.38	0.11	44	44	0.06	-	0.23	-	
Sugar, white, refined, powder	0.0301	0.067	385	1611	0	0	0	0	0	0.51	0.13	50	50	-	-	-	-	
Coffee, rounded	0.0053	0.012	56	234	8	0	0	0	0	1.30	0.01	1	1	0.07	-	0.29	-	
Salt, table	0.0055	0.012	0	0	0	0	0	0	0	0.07	0.17	-	-	-	-	-	-	
Garlic, raw (Allium sativum)	0.0077	0.016	148	623	6.4	0.5	0	0	0	3.03	0.01	1	1	0.03	0.00	0.12	0.02	
Maggi, Jumbo	0.0234	0.052	252	1054	0.18	0.02	0	0	0	3.15	0.02	4	4	0.30	0.04	1.20	0.34	
Cola	0.0096	0.021	41	170	0	0	0	0	0	0.32	0.07	3	3	-	-	-	-	
Daily expenditure		2.2										Total	1,415	25.14	100.57	385.93		
												Adjustment factor to get 2240 kcal	0.6					
												Adjusted daily requirement Gds	3.53					
												Yearly minimum poverty line	1,291.69					
												Percent of energy				7%	27%	

Les demandes de gouvernance

Demandes de gouvernance: justice, transparence et participation		
Période et caractérisation	Thème	Revendication
1985 : Année de la mobilisation de la jeunesse	Citoyenneté et démocratie	<i>Liberté d'expression et droit à l'information Retour des exilés Sécurité Désarmement des macoutes (membres de la milice duvaliérienne) Nouveau régime politique démocratique Participation populaire</i>
Exigences d'ordre politique	Justice sociale et droits fondamentaux de la personne	<i>Réduction des inégalités socio-économiques, droit à l'éducation Amélioration/humanisation des Conditions de travail des Haïtiens, dans le secteur de la canne à sucre, en République Dominicaine</i>
	Rapport de l'Etat avec les populations	<i>Fin de l'autoritarisme</i>
	Souveraineté nationale	<i>Non à toute intervention militaire étrangère</i>
	Gestion politique	<i>Organisation d'élections générales Réforme agraire</i>