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'Etat 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 gouvernance, 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.

1 PNUD (2000c), p.149

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 «côtoiement 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

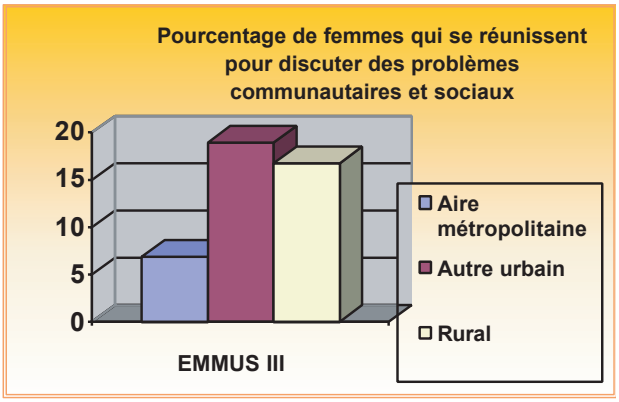
5.1. La confiance et la participation: deux éléments clef pour le capital social haïtien

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 social[3]. 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, seules 16% des femmes[4] 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 communauté[5]. Ceci est favorisé par l'énorme dispersion de l'habitat en Haïti[6], 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.



3 Voir Duret, Paul (2001) .

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 syncrétisme 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 Haïti [8].
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 :

- *Education :* 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).
- E*nergie :* 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.

5.1.2. La participation dans les institutions: stimuler la confiance 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.

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 a 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.

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 multilatéraux[10] 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-Paix[11] 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.

CHAPITRE V

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.

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.

En Haïti, la méfiance et la personnalisation du pouvoir qui en découle sont présentes chez tous les acteurs de la gouvernance.

La méfiance perdure 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 bénéfices 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. A 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 ou 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 a créer le climat de confiance réciproque entre le gouvernement et les bailleurs. Des expé-

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 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 oeuvre de cette vision concertée, 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.

Le dialogue entre les acteurs nationaux et internationaux de la gouvernance, reste un défi de taille pour la société haïtienne.

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?

L'acteur-clé du partenariat: un Etat au service du développement humain durable

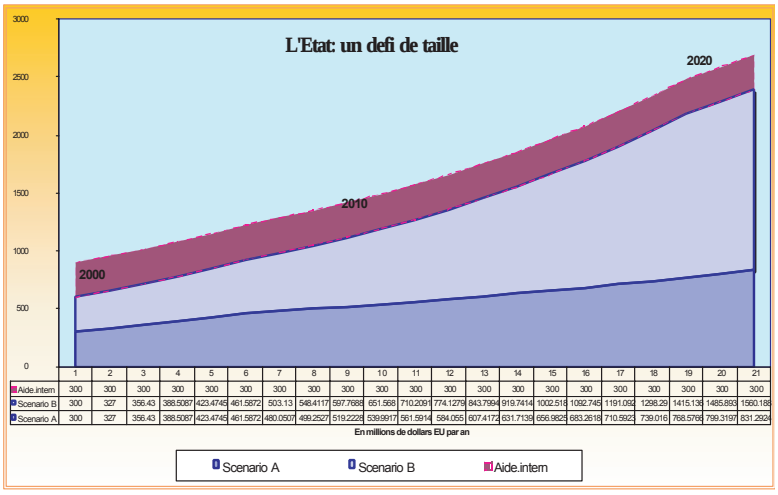
Le premier acteur du partenariat en Haïti, est un Etat qui fait beaucoup et peu à la fois Quel est le rôle de l'Etat en Haïti par rapport aux demandes de la population haïtienne? L'Etat doit jouer un rôle d'*arbitre* entre les intérêts particuliers et les intérêts généraux, et de *facilitateur* de consensus autour du développement humain durable. Plus concrètement, il s'agirait d'accomplir, au cours de la prochaine décennie, quatre tâches-clef:

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-clef 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



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Aide.intern	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Scenario B	300	327	356.43	388.5087	423.4745	461.5872	503.13	548.4117	597.7688	651.568	710.2091	774.1279	843.7994	919.7414	1002.518	1092.745	1191.092	1298.29	1415.136	1485.893	1560.188
Scenario A	300	327	356.43	388.5087	423.4745	461.5872	480.0507	499.2527	519.2228	539.9917	561.5914	584.055	607.4172	631.7139	656.9825	683.2618	710.5922	739.016	768.5768	799.3197	831.2924

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 A*yti 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 nécessaire[13]. 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 scénarios[14] 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, similaire 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 durable[16]. 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*.

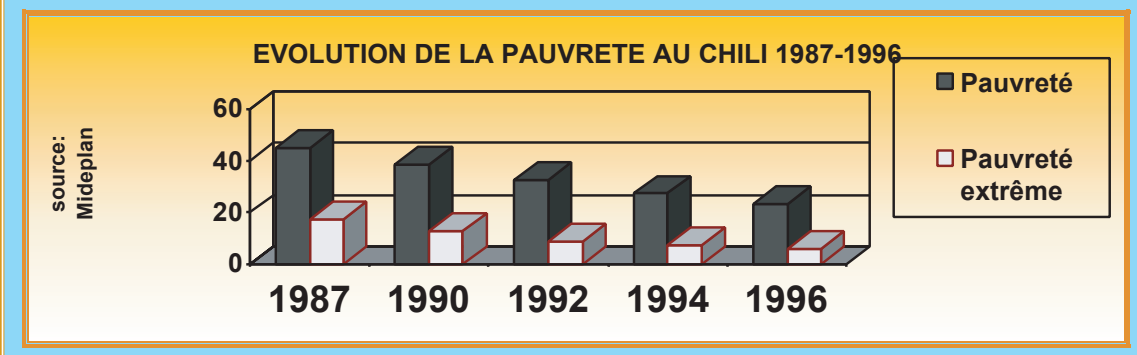
Encadré 27

De la crise à la prosperité: 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 a une situation de prospérité»*. Apres 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. Apres 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 importantes[17], 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 capacité 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

haïtienne. La lutte contre la corruption constitue un préalable à toute proposition d'un rôle plus important de l'Etat, et demande un rôle actif de contrôle de la société civile et de la presse. A partir de cela, une stratégie de communication aux citoyens pourrait aussi augmenter le degré de confiance des citoyens dans l'Etat.

La mise en oeuvre 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-clefs – 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-clef de l'Etat 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'Etat – 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 Etat 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'Etat – 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 Etat 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 Etat 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 Comite 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 investissements[19], 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'assemblage[20] par exemple, demanderont des investissements dans les ports, les aéroports et l'électricité que l'Etat 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'Ethiopie, 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'Ecole Supérieure d'Infotronique produisent annuellement des nouvelles ressources humaines qualifiées.

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'Education 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 Haïti[21] 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.