

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'assistanat 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'assistanat 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.