

PARTIE II

LA GOUVERNANCE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET ADMINISTRATIVE

rndh 2002

CHAPITRE III

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



rndh 2002

CHAPITRE III

Les acteurs de la gouvernance dans la perspective du DHD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Le concept de gouvernance

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

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

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

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

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

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

Encadré 14

Les caractéristiques de la bonne gouvernance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1. Des visions différentes sur la société civile haïtienne.

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ BM (1998) p.17.

⁸ Voir BM (1998), Rapport Technique ONG.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

3.3.4. Les demandes de gouvernance des populations haïtiennes

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

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

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

¹³ USAID (1997).

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Midy, Franklin, *La transition vers la démocratie: Lever les obstacles ou poser les fondements ?*; in Actes du Colloque international sur les transitions démocratiques, juillet 1995 (Port-au-Prince, Haïti); Sous la direction de Laënnec HURBON; Editions Syros, Paris, 1996; p 190-191.

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Gens sots et gens d'esprit.

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

²¹ Vendeurs de pays.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

Les demandes économiques et sociales. En

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. La gouvernance politique

3.4.1. Du nouveau rôle de l'Etat

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

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

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

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

³⁰ Voir BCP, p. 20.

CHAPITRE III

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

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

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

Encadré 15

Les invariants structurels de la société haïtienne

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

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

Source : Bilan Commun de Pays (PNUD), 2000

Encadré 16

Culture démocratique et organisations politiques

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

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

Source : A partir des documents de base du RNDH

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

3.4.2. Les caractéristiques de la gouvernance politique

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

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

Depuis la chute du régime des Duvalier en

³² Rapporté par Amnistie Internationale.

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

INSTABILITE INSTITUTIONNELLE EN CHIFFRES (1986 - 2001)

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

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

³⁶ Ministère de l'Economie et des Finances.

³⁷ Ministère de la Justice.

³⁸ Ministère de la Planification et de la Coopération Externe.

³⁹ Ministère des Travaux Publics, Transport et Communication.

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

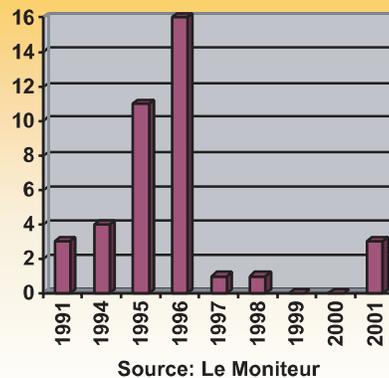
En Haïti, le Sénat de la République et la Chambre des députés par l'exercice de leurs fonctions représentative, législative et de contrôle de finances publiques et de l'action gouvernementale, jouent un rôle clef dans le processus de démocratisation. Malheureusement, comme le signale un récent rapport,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

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

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

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

Nombre des lois approuvées par le Parlement 1991-2001



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Le Moniteur, Arrêté daté du 24 octobre 2001.

⁵⁰ Article 91 du Décret du 22 août 1995.

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

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

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

a) Les structures et les acteurs

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Les faiblesses de la justice haïtienne

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

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

tuent les principales faiblesses de la justice haïtienne.

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

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

L'insuffisance des ressources humaines nécessaires à une bonne administration de la justice constitue un autre souci pour les gouvernants. L'on dénombre près de 537 magistrats pour une population estimée à huit millions d'habitants⁶⁰, déployés de manière disparate sur le territoire national.

La césure entre la population et la justice formelle. La majorité de la population, faiblement scolarisée et de culture orale, ne se reconnaîtrait pas dans la justice officielle caractérisée par son formalisme, son langage spécialisé,

⁵⁶ Article 955 et s. du *Code de Procédure Civile*.

⁵⁷ Il existe un service de l'Inspection Judiciaire au sein du MJSP. «Les inspecteurs judiciaires sont des agents du Ministère de la Justice près les Tribunaux, Cours et Parquets de la République. Ils contrôlent l'application des dispositions du Décret sur l'Organisation judiciaire et dressent un rapport au Ministre de la Justice après chaque inspection» (article 164 du Décret du 22 août 1995).

⁵⁸ L'Ecole de la Magistrature, considérée comme la vitrine de la justice haïtienne, a été créée en 1995. A ce jour, elle a formé une centaine de magistrats.

⁵⁹ PNUD/Bureau Amérique Latine et Caraïbes – Projet régional de justice, *Justices en Haïti*, octobre 1999, doc Minéo, p. 52.

⁶⁰ Ce chiffre serait nettement plus élevé si l'on tient compte du fait que le dernier recensement date de 1982.

CHAPITRE III

réservé à des initiés et son coût élevé. Face à cette situation, il s'est développé des modes alternatifs/informels de régulation sociale⁶¹.

En effet, « ...la société haïtienne opère selon un pluralisme juridique. Il s'agit d'un pluralisme de fait, c'est-à-dire d'une coexistence de plusieurs modes de règlement des conflits. Il est aisé de constater qu'il y a, en réalité, un divorce entre les juristes et les populations en ce qui a trait à la coutume. D'un point de vue institutionnel et juridique, la réception du modèle civiliste semble être « parfaite » en Haïti, les professionnels du Droit ayant adhéré pleinement à la philosophie institutionnelle « unitaire » du Code Civil qui avait été introduit dès 1826. Par contre, l'analyse anthropologique des modalités d'application de ce dispositif souligne que la réception est si limitée que l'essentiel de la vie juridique continue à être déterminé par une vision endogène qui repose sur une conception plurielle de la société. D'où un divorce considérable entre l'action planificatrice du législateur et de l'administrateur fondée sur une conception unitaire du Droit et les modalités de régulation au jour le jour des conflits par les populations qui, elles, continuent à s'en tenir à leur vision plurielle de la « bonne société ». Ceci expliquerait l'abandon quasi total de la Justice étatique par une bonne partie des Haïtiens⁶².

La problématique de l'indépendance effective du Pouvoir Judiciaire. Bien que l'indépendance du Pouvoir Judiciaire soit affirmée dans la Constitution, il reste que son effectivité est sujette à caution. Comme le souligne une étude: « ...il est évident que le pouvoir judiciaire souffre actuellement, de façon formelle et informelle, de la tutelle pesante et parfois autoritaire de l'Exécutif »⁶³. L'une des contradictions – et pas la moindre –, est le fait que le

Constituant de 1987 affirme l'indépendance du Pouvoir Judiciaire⁶⁴ et attribue, en même temps, aux Assemblées Départementales et Communales le pouvoir de proposer au chef de l'Etat une liste de trois personnes par siège pour être nommées aux fonctions de Juge aux Cours d'Appel et aux Tribunaux de Première Instance⁶⁵.

Des avant-projets de loi relatifs à la mise en œuvre effective de l'indépendance du Pouvoir Judiciaire ont été élaborés par le MJSP avec l'assistance technique internationale⁶⁶. Ces textes, élaborés en l'an 2000, n'ont pas, jusqu'alors, été soumis à l'Assemblée Nationale pour adoption.

La désuétude des textes. D'une manière générale, la plupart de textes en matière de justice sont désuets. Il en est ainsi en matière pénale. Adoptés en 1835 l'un et l'autre, le Code d'Instruction Criminelle et le Code Pénal n'ont connu aucune réforme d'envergure depuis cette année-là et il en résulte que ces codes sont en déphasage avec le vécu actuel du peuple haïtien et sont difficilement conciliables avec les exigences des conventions internationales ratifiées par Haïti et de celles de la Constitution de 1987⁶⁷.

c) Les conséquences

L'impunité, l'inaccessibilité à la justice du plus grand nombre, de nombreux dysfonctionnements dans l'administration de la justice apparaissent comme les principales conséquences des faiblesses tantôt relevées de la justice haïtienne.

⁶¹ Myssa, Camille (2001): *La place de la coutume dans le droit positif haïtien*, Rapport PNUD/Projet Justice, Mimeo.

⁶² Idem.

⁶³ PNUD/Bureau Amérique Latine et Caraïbes, op. cit p. 46.

⁶⁴ Article 60. Egalement, l'article 177 qui affirme le principe de l'inamovibilité des Juges, à l'exclusion notable des Juges de Paix.

⁶⁵ Article 175.

⁶⁶ Notamment de la Mission Internationale Civile d'Appui en Haïti (MICAH). Il s'agit, notamment, des avant-projets de loi sur le Statut de la Magistrature, sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, sur l'Ecole de la Magistrature et sur la Déontologie du magistrat.

⁶⁷ Un document de travail relatif à la réforme de ces deux codes a été élaboré récemment avec l'assistance technique du PNUD.

L'impunité. L'impunité est, comme le signale le Bilan Commun de Pays⁶⁸ une invariante de l'histoire haïtienne, documentée par de nombreuses études et dénoncée par certaines franges de la population. C'est ainsi que la Mission Civile Internationale en Haïti, OEA/ONU (MICIVIH) a rendu public en 1999 un rapport intitulé «La lutte contre l'impunité et pour la réparation en Haïti». Ce document résume l'ensemble des principes pour la protection et la promotion des Droits de l'Homme dans la lutte contre l'impunité, à savoir: Le droit de savoir de la victime; le droit de la victime à la justice; le droit de la victime à la réparation.

Malgré la tenue de certains *procès à résonance* en l'an 2000⁶⁹, le sentiment d'impunité est toujours présent au sein de la société haïtienne. En témoignent de nombreuses manifestations organisées depuis deux ans par certaines organisations de la société civile, contre les lenteurs observées dans le déroulement du procès de l'assassinat de MM. Jean Léopold Dominique et Jean-Claude Louissaint (voir encadré 18).

L'inaccessibilité à la justice. Pour les raisons précédemment évoquées, la majorité de la population n'a pas accès à la justice formelle, institutionnalisée. Quand bien même ce serait le cas pour certains citoyens ordinaires, les dysfonctionnements de la justice sont tels que avoir recours à la justice équivaut à accepter d'effectuer un parcours de combattant au mieux, ou, au pire, de voir sa liberté d'aller et de venir abusivement limitée dans le cadre du placement en détention avant jugement.

Les dysfonctionnements. Il ne fait aucun doute que les dysfonctionnements juridiques et judiciaires sont nettement plus visibles en matière de justice pénale. Une étude du PNUD révèle un taux extrêmement élevé de personnes placées en détention provisoire⁷⁰. Selon les

données de l'Administration Pénitentiaire Nationale, ce taux s'élèverait à 80% en l'an 2000⁷¹. Haïti s'inscrit dans le même groupe que des pays comme le Honduras, et le Salvador (90% et 78,2%). Ce taux se situe à 32,1% au Nicaragua⁷².

Par ailleurs, les conditions de détention laissent énormément à désirer: surpopulation carcérale (trois détenus par place disponible), absence/insuffisance des infrastructures sanitaires, entre autres.

Deux autres problèmes communs à la justice civile, commerciale, pénale et administrative sont la lenteur des procès et la difficulté de faire respecter/exécuter les décisions de justice. Enfin, une étude réalisée par le PNUD a révélé de nombreux dysfonctionnements au sein du MJSP, que ce soit sur le plan institutionnel, organisationnel ou physique⁷³.

Finalement, on peut signaler une autre manifestation criante des carences du système: l'absence de cadastre; situation qui pose d'énormes problèmes pour les droits de propriété et la croissance économique. A ce propos la Banque Mondiale⁷⁴ signale que *«le bon fonctionnement des marchés est subordonné à l'existence de règles et de mécanismes assurant leur respect et d'organisations facilitant les transactions»*. *«Les coûts des transactions relatives aux droits de propriété -subséquents à l'insuffisance*

⁷⁰ Op. cit. *Justices en Haïti*, Doc.PNUD, 1999.

⁷¹ Dans la population carcérale, on dénombre 93.09% d'hommes (dont 79.88% de prévenus et 20.12% de condamnés), 4.87% de femmes (dont 87.9% de prévenues et 12,21% de condamnées) et 2.04% d'individus mineurs (dont 94.38% de prévenus et 5.62% de condamnés) dont le sexe n'est pas précisé. APENA/Service Greffes et Statistiques de la Direction de l'Administration Pénitentiaire, *Tableaux statistiques sur la population carcérale de l'APENA au 30 novembre 2000*, Mimeo.

⁷² APENA/Service des Greffes et statistiques de la Direction de l'Administration Pénitentiaire. *Tableaux statistiques sur la population carcérale de l'APENA au 30 novembre 2000*, Mimeo.

⁷³ Cf. *Etat des lieux du MJSP*, PNUD/Projet Justice, mai 2001.

⁷⁴ Banque Mondiale (1998) et (2002).

⁶⁸ BCP, p. 16.

⁶⁹ Procès Raboteau (assassinat des sympathisants de M. Jean Bertrand Aristide, actuel Président de la République, par les membres des Forces Armées d'Haïti) et Carrefour-Feuilles (assassinat des civils par les membres de la Police Nationale d'Haïti).

CHAPITRE III

des informations et à une définition incomplète de ces droits – ainsi que le manque de respect de ces droits constituent aussi des facteurs limitatifs quant aux opportunités dans les pays les plus pauvres”.

Encadré 18

Le cas de Jean Dominique: un thermomètre de la lutte contre l'impunité

Jean Léopold Dominique était le directeur d'une des stations de radio les plus respectées dans le pays (Radio Haïti Inter), un activiste connu du mouvement démocratique et un proche de l'ex-Président de la République, M. René Préal. Dans ses interventions à la radio, il a dénoncé le comportement des personnalités autant du pouvoir en place, que de l'opposition et du secteur privé. Le 3 avril 2001, il a été assassiné avec le gardien de la radio. Depuis lors, 6 personnes ont été incarcérées, et son cas a été entouré d'un débat démocratique sur le rôle de la justice et l'impunité en Haïti qui relie l'Exécutif, le Pouvoir Judiciaire, le Pouvoir Législatif, des organisations dites populaires, la police et les organisations de la société civile et la presse. Puisque le cas n'est pas finalisé, on présente ici une chronologie des événements clef:

- *3 avril 2000*: meurtre de Jean L. Dominique et du gardien de la station de radio J.C.Louissaint. L'Exécutif promet une enquête et d'arrêter les coupables. Le juge Claudy Gassant est désigné comme juge instructeur du cas.
- *9 mai 2001*: la presse dénonce les menaces de mort contre le juge d'instruction. Quelques jours plus tard, la presse rapporte que la famille du juge quitte le pays. Le juge demande des policiers pour assurer sa sécurité et menace de suspendre l'enquête.
- Suite aux pressions de la société civile et aux démarches du Ministère de Justice, le juge accepte de garder le dossier avec plus de garanties de sécurité personnelle.
- *25 mai*: un Sénateur, le Président de la Commission de Justice et Police du Sénat, est formellement inculpé. Le juge demande la levée de l'immunité parlementaire du sénateur.
- *26 mai*: le sénateur dénonce un complot de l'ex-Président de la République et de l'ex-secrétaire d'Etat de la Sécurité Publique contre sa personne.
- *Début septembre*: le juge demande la comparution de deux membres connus d'organisations populaires: Paul Raymond et René Civil.
- *Octobre*: le Ministre de la Justice ordonne leur arrestation par la police et les présente comme des fugitifs.
- *Début novembre*: ces membres d'organisations populaires recherchés par la justice font une conférence de presse pour demander la démission du Premier Ministre.
- *23 novembre*: arrivée en Haïti du directeur de Reporters Sans Frontières. Quelques jours plus tard (28 novembre), les membres des organisations populaires se sont présentés devant le juge d'instruction; « un pas considérable vers la Justice », de l'avis de Amnistie Internationale (AI).
- *4 janvier 2002*: le mandat du juge d'instruction arrive à terme, et attend le renouvellement par l'Exécutif. Le juge part aux Etats-Unis.
- Réunion des journalistes et des patrons de la presse avec le Président de la République, dans laquelle le Président réaffirme la volonté de lutter contre l'impunité.
- *15 janvier*: le Président de la République dans son discours devant l'Assemblée Nationale dit que la justice est «malade». «Le système ne rend pas justice à qui justice est due».
- *24 janvier*: l'Exécutif nomme une commission de trois juges pour poursuivre l'instruction.
- *25 janvier*: la femme de Jean Dominique se montre «en colère» par rapport à l'évolution de l'enquête.
- *31 janvier*: la Commission du Sénat juge incomplet le dossier de la demande de levée de l'immunité parlementaire et remet de nouveau le dossier au Cabinet d'Instruction.
- *4 février*: le Président renouvelle sa volonté de faire aboutir l'enquête, et déclare au sujet du juge Gassant: « Si aujourd'hui, il était en Haïti, je serais prêt à faire le nécessaire.»

Sources : Le Nouvelliste et Haïti Press Network

Le constat relatif aux trois pouvoirs – à savoir instabilité politique et difficultés d’institutionnalisation – est aussi applicable aux organismes indépendants prévus dans la Constitution de 1987.

Finalement, il faut souligner que, malgré la confiance des citoyens par rapport à la justice, il semble y avoir une carence de justice dans la société haïtienne. L'enquête sur les valeurs démocratiques⁷⁵, montrait qu'«*en dépit du degré limité de confiance qu'ont les répondants dans le judiciaire et la police, ils demeurent fortement en faveur d'une justice basée sur ces deux institutions. Globalement 85% croient que la justice est plus susceptible d'être assurée par la police et les tribunaux que par les leaders de la communauté, la famille ou les amis de la victime*». La très grande majorité (97%) des répondants croyaient «*que le gouvernement a la responsabilité de garantir les droits humains fondamentaux*». Comme le signale un document de la Présidence, «*le système judiciaire problématique qui s'est installé en Haïti pendant plusieurs siècles ne peut être déraciné dans l'espace des quelques années. Certains changements prendront une génération pour être effectifs*». Si on veut progresser dans ce sens, la volonté politique de toute la société dans la lutte contre l'impunité et en faveur de l'indépendance judiciaire, cependant, ne devrait pas attendre aussi longtemps.

La Police Nationale d'Haïti: une difficile institutionnalisation

La mise en place, en 1994, de la Police Nationale d'Haïti (PNH) – en substitution du binôme Armée/État –, et la mise sur pied d'un véritable Système Pénitencier⁷⁶ sont des améliorations notables durant la période envisagée. Certes, la disparition de l'Armée en 1994 «*a transformé de façon significative le système politique haïtien*»⁷⁷ et constitue un acquis important en matière de développement humain durable pour Haïti. On peut constater, depuis 1995, une certaine volonté de la PNH d'assujettir les policiers au respect des droits constitutionnels (plusieurs centaines de policiers ont été révoqués depuis 1995 pour manquements disciplinaires et/ou violations

⁷⁵ USAID (1997).

⁷⁶ Auparavant il s'agissait de centres de répression, sans registres. Maintenant, des acquis doivent particulièrement être relevés: amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, reconnaissance des droits des détenus comme droits inaliénables de la personne, changement d'image de la prison et de son rôle social.

⁷⁷ BCP, p. 9.

de droit de la personne). Toutefois, les Nations Unies ont déjà signalé que la neutralité de la Police (moins de 6.000 policiers en poste) est sérieusement remise en question et que les risques de politisation ou d'abus sont très présents⁷⁸. Dans tous les cas, il semble évident que le développement de la justice populaire (auto-justice, sorcellerie et conciliation) et des services privés de sécurité (au moins 5.000 effectifs dans le pays) établissent le constat des défaillances du système judiciaire et de sécurité.

L'équilibre des pouvoirs et les organes de contrôle

Malgré la clarté des prescrits constitutionnels en matière d'**équilibre des 3 pouvoirs** – exécutif, législatif et judiciaire –, on assiste dans la réalité à une confusion des rôles et à l'absence d'équilibre entre ces pouvoirs. Certes, l'équilibre parfait n'existe dans aucune démocratie du monde, mais en Haïti la confusion semble s'agrandir. C'est ainsi que le Parlement intervient, par exemple, dans un conflit entre un Premier Ministre et l'un de ses Ministres, dans la gestion quotidienne du dossier de la sécurité publique ou dans le déroulement de nombreuses enquêtes judiciaires. En ce qui concerne le pouvoir Exécutif, si son influence réelle sur le Parlement semble, dans les faits, assez réduite, on ne peut pas en dire autant de son influence sur le pouvoir judiciaire ou dans la gestion des Collectivités Territoriales.

⁷⁸ Rapport du Secrétaire Général à L'Assemblée Générale des Nations Unies, «*La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti*», 17 juillet 2000.

CHAPITRE III

Encadré 16

Article 59

Les citoyens délèguent l'exercice et la Souveraineté Nationale à trois (3) pouvoirs:

- 1) *Le Pouvoir Législatif*
- 2) *Le Pouvoir Exécutif*
- 3) *Le Pouvoir Judiciaire*

Le principe de séparation des trois (3) Pouvoirs est consacré par la Constitution.

Article 60

Chaque pouvoir est indépendant des deux (2) autres dans ses attributions qu'il exerce séparément.

**Constitution de la République d'Haïti
du 29 mars 1987**

Par ailleurs, le constat relatif aux trois pouvoirs – à savoir instabilité politique et difficultés d'institutionnalisation – est aussi applicable aux organismes indépendants prévus dans la Constitution de 1987⁷⁹. Par rapport aux prescrits constitutionnels, il faut noter que deux (2) institutions indépendantes: la Commission de Conciliation et le Conseil Electoral Permanent, n'ont jamais été instituées.

A la place du **Conseil Electoral Permanent (CEP)** on trouve dix (10) Conseils Electoraux Provisoires⁸⁰, et, comme le signale le Bilan Commun de Pays de l'année 2000, «on recommence chaque élection à zéro» avec ses appareils électoraux respectifs, les besoins d'enregistrement, des nouveaux systèmes de communications et une absence de cadres professionnels. Les coûts de cette instabilité sont

élevés: les élections de l'année 2000 ont représenté 5% des dépenses publiques (hors dette). Selon certains analystes⁸¹ «la question électorale met en avant trois (3) réalités: la faiblesse du système de représentation et des partis politiques en particulier; les complications du dispositif constitutionnel et l'acuité des luttes politiques.

L'Office de la Protection du Citoyen (OPC) est la seule institution indépendante mise en opération depuis l'adoption de la Constitution de 1987. Elle demeure toutefois encore extrêmement faible, d'une part, avec sa présence uniquement à la capitale et, d'autre part, avec un nombre de plaintes non solutionnées assez faible. Cette institution – dont les attributions correspondent au modèle d'un Ombudsman classique – a pour mission de protéger les individus contre toutes les formes d'abus de l'Administration Publique. L'ouverture officielle de l'OPC a eu lieu le 4 novembre 1997, alors même que la nomination du titulaire avait eu lieu le 13 mai 1996.

Les débuts de l'institution ont été plutôt modestes jusqu'à ce jour, compte tenu des maigres ressources financières dont elle a disposé. De même, une question clef continue à se poser à ce sujet. Il s'agit de son indépendance réelle face au pouvoir institué. Elle devient un élément important de la refonte de l'Etat haïtien, dans la mesure où une telle institution «*donne à entrevoir une autre organisation des pouvoirs. En ce sens, l'OPC, comme "veilleur à la frontière entre l'Etat et les citoyens" ne peut faire l'économie de la maîtrise de son organisation comme institution indépendant*⁸².» De même, on devrait redéfinir et préciser, «*son statut et sa sphère d'action selon le vœu de la Constitution*⁸³».

⁷⁹ Selon la Constitution de 1987: Du Conseil Electoral Permanent (Chapitre I), De la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (Chapitre II), De la Commission de Conciliation (Chapitre III), De l'Office de la Protection du Citoyen (Chapitre IV), et de l'Université, de l'Académie et de la Culture (Chapitre V).

⁸⁰ Dont un Conseil d'Expection.

⁸¹ Moise, Claude (2001): *Autour de la question électorale en Haïti*, La lettre des Nations Unies en Haïti.

⁸² Pierre-Louis, Patrick (2000): *L'Office de la Protection du Citoyen dans le contexte post-87*, in Forum Libre # 26.

⁸³ Elie, Florence (2000), *Le travail de l'Office de la Protection du Citoyen*, in Forum Libre # 26, avril 2000, *La protection du citoyen en Haïti*, Imprimerie Centrale, Port-au-Prince, novembre 2000, p. 13.

Nonobstant les difficultés susmentionnées, au cours de l'année 2001, l'OPC a entrepris un important programme de restructuration, notamment par la mise au point d'une base de données relative au système de traitement et de suivi des plaintes. Malheureusement, cette base de données ne permet pas de comparaison entre les résultats des années antérieures. Pour l'année 2001, l'OPC a traité cent dix-huit (118) dossiers, entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre. Il s'agit d'un chiffre faible si on le compare avec les pays de l'Amérique Centrale (plus de mille par an) mais important si on le compare à la situation de la République Dominicaine qui vient de créer une telle institution. En effet, trois (3) entités fournissent ainsi près de 50% des plaintes reçues en 2001. A elles seules, les plaintes relatives à des abus et des allégations de violations des droits de la personne attribuées à la Police Nationale d'Haïti (PNH) s'élèvent à 23% des dossiers de la période considérée. Viennent au deuxième rang, les plaintes relatives au Ministère de la Justice, avec 16%, et les problèmes relatifs à l'administration des mairies occupent le troisième rang, avec 8.5% du total. Le reste des plaintes se répartit entre plus de vingt-neuf (29) Ministères ou entités autonomes de l'Etat. Si ces statistiques ne reflètent que des tendances et ne sont donc pas exhaustives, elles permettent toutefois de constater que les allégations de violation des droits de la personne demeurent une préoccupation importante.

En guise de conclusion, compte tenu de la faiblesse de l'OPC et de la fragilité d'un système judiciaire incapable de garantir le respect des droits de la personne par l'institution policière, on se retrouve dans une situation paradoxale où la PNH constitue, quelque part, le mécanisme principal de contrôle de ses propres excès. Les risques sur les dérives de l'institution policière signalés précédemment prennent, dans ce contexte, une dimension encore plus inquiétante.

En ce qui concerne la **Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif**, un rapport récent⁸⁴ a conclu que cette institu-

tion n'a pas rempli sa mission et est actuellement incapable de remplir son mandat légal. C'est probablement le meilleur exemple du décalage entre les dispositions légales et leur transcription dans la réalité.

La décentralisation: un processus à relancer

Le cadre institutionnel de la décentralisation, prévu par la Constitution de 1987, comprend trois (3) niveaux de Collectivités Territoriales: le département, la commune et la section communale (entités dotées chacune de deux organes, une Assemblée et un Conseil) et la création du Conseil Interdépartemental (qui n'a pas vraiment vu le jour depuis 1987). Le texte constitutionnel – extrêmement complexe et difficile à appliquer dans son armature institutionnelle – prévoit par ailleurs que la décentralisation soit accompagnée de la déconcentration des services publics, avec délégation de pouvoir et décloisonnement industriel au profit des départements (Article 87.4). On pourrait même dire que cette stratégie de décentralisation/participation, dans la mesure où elle augmenterait la confiance des citoyens, pourrait mener à un capital social plus favorable au développement. Mais, comment ces principes ont-ils été appliqués? Y a-t-il eu réelle décentralisation? Pour répondre à ces questions et afin de mieux comprendre la situation d'Haïti, on peut se référer à l'expérience de l'Amérique Centrale (voir encadré 19). Il convient cependant de ne pas oublier qu'en Haïti on ne dispose pas d'une longue tradition de gouvernance locale et que les Haïtiens font, au contraire de la plupart des pays de la région, plus confiance au niveau central qu'au niveau local⁸⁵. La tâche d'amorcer la décentralisation n'est donc pas aisée.

⁸⁴ Ambroise, Antoine, opus cit. p. 14.

⁸⁵ USAID (1997).

Encadré 17

Le défi des gouvernements locaux démocratiques: Les leçons de l'Amérique Centrale

L'Amérique Centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), comme Haïti, a connu dans les années 90 un élan de démocratie et de liberté, après plusieurs décennies des guerres civiles, d'invasions, d'interventions étrangères et de répression (sauf dans le cas du Costa Rica qui a été en paix pendant cette période). Un des piliers de cet effort a été le renforcement des compétences au sein du pouvoir politique et administratif et des ressources nécessaires aux gouvernements locaux (particulièrement la commune, qui a un poids historique dans la région). L'étude El Estado de la Region préparée par le PNUD et l'UE a réalisé récemment un bilan d'une décennie de décentralisation en Amérique Centrale, avec les conclusions suivantes:

- a) Le régime municipal a expérimenté d'importants changements juridiques et constitutionnels, et le processus est loin d'être finalisé.
- b) L'avancement de la décentralisation est lent. Les progrès en matière des ressources humaines, fiscalité locale, engagement politique et collaboration avec le secteur privé et la société civile, ne cachent pas qu'après 10 à 15 ans d'expérience de décentralisation, il n'y a pas une politique de décentralisation claire.
- c) La fiscalité locale fait des progrès (autour de 5.5% annuel par tête) et les recettes locales représentaient plus de 50% des fonds disponibles pour les communes.
- d) Trois types d'impôts contribuent davantage au financement de la décentralisation: sur les biens immeubles, sur l'activité économique et sur la circulation de véhicules.
- e) Un élargissement de compétences qui va des services essentiels (déchets, marchés, cimetières, routes communales, actes de naissance ou permis de construction) aux services sociaux (eau potable, éclairage, éducation ou santé).
- f) La persistance des deux éléments législatifs qualifiés d'antidémocratiques. Le droit de l'Exécutif à remplacer les maires au Panama, et la représentation absolue (sans l'opposition) dans le conseil communal.
- g) L'augmentation de la participation citoyenne dans la gouvernance locale, à travers des mécanismes tels que: (i) le conseil communal ouvert (cabildo abierto) pour l'étude du budget ou l'analyse du rapport annuel de dépenses, (ii) les conseils de développement local, qui assistent les communes, (iii) les commissions mixtes, formées par les élus locaux et certains citoyens, (iv) les audiences publiques, pour entendre les citoyens ou associations, (v) la consultation populaire ou le plébiscite pour certains thèmes, qui malheureusement n'a pas été très utilisée. Malgré ces progrès, le Rapport souligne qu'en matière de participation, la population est encore assez discrète.

Source : El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Informe 1999, PNUD-UE.

En Haïti, malgré un financement qui se rapprocherait de celui de certains pays de l'Amérique Centrale, aucun service public n'est desservi de manière satisfaisante par les mairies.

En Haïti, comme en Amérique Centrale, la politique de décentralisation n'est pas claire. A l'heure actuelle, il n'y a pas de cadre légal et réglementaire, ni de partage des compétences ni d'affectation adéquate des ressources humaines pour la mener à bien. A l'image de l'Amérique Centrale, on peut observer des provisions légales discutables sur le court terme – absence de l'opposition locale dans les Mairies et les Conseils de la Section Communale (CASEC) – et sur le moyen et long terme (remplacement des Maires par décret). D'ailleurs, le financement est insuffisant pour le mandat octroyé aux Collectivités Territoriales dans la Constitution de 1987, et les progrès réalisés jusqu'à maintenant en matière de fiscalité locale sont presque nuls⁸⁶. Mais, d'après les chiffres disponibles, le financement des Collectivités Territoriales en Haïti est loin d'être négligeable (autour de 300 millions de gourdes). Il représenterait autour de 3% des dépenses publiques⁸⁷. Un chiffre très éloigné du Honduras (5%), ou du Guatemala (10%)⁸⁸, d'autres pays de l'Amérique Latine (15%) ou des pays industrialisés (35%)⁸⁹.

Au niveau de l'Amérique Centrale, les services suivants sont garantis: gestion des déchets, des marchés, des cimetières, les permis de construction, et la maintenance de routes communales. En Haïti, malgré un financement qui se rapprocherait de celui de certains pays de l'Amérique Centrale, aucun service public n'est desservi de manière satisfaisante par les mairies. Le BCP concluait que, depuis 1987, aucune Collectivité Territoriale n'avait vérita-

blement été mise en place.

De même, il n'est pas surprenant qu'on assiste à une grande instabilité politique au niveau des Collectivités Territoriales. Environ 10% des Conseils municipaux élus en 2000, ont été affectés par des scandales. On peut aussi noter une confusion des rôles des élus. Faute de cadre légal, de formation et dans un contexte de polarisation et de pressions de la population, certains maires du Nord du pays ont procédé à la fermeture de tribunaux de paix sous l'accusation de corruption. On peut également signaler une pratique non négligeable de certains dirigeants des collectivités locales: celle de faire emprisonner par la police – à tort ou à raison –, des citoyens tel que cela se pratiquait sous le régime des Duvalier.

3.5. Les faibles résultats de la gouvernance politique

Une bonne gouvernance politique est à la base d'une bonne gouvernance économique. La confiance de l'investissement étranger dépend souvent du niveau de stabilité politique du pays, ainsi que de son engagement à mettre en œuvre des règles du jeu claires et transparentes. De même, la croissance économique facilite la bonne gouvernance politique. Elle permet de libérer des ressources pour les politiques sociales, et ainsi, de renforcer la légitimité de l'Etat et de favoriser les conditions de base afin d'obtenir l'amélioration des capacités de la population.

⁸⁶ On peut cependant noter les expériences de fiscalité locale en milieu urbain (Pétion-Ville et Saint-Marc) du MPCE avec le PNUD et en milieu rural: Programme d'Appui aux Initiatives Locales (PAIL) de l'Union Européenne, et de l'UCG à Mont-Organisé).

⁸⁷ Estimations du PNUD, à partir des informations partielles obtenues du Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales et des transferts effectués par le Ministère de l'Economie et des Finances au Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

⁸⁸ La comparabilité entre les ressources allouées aux Collectivités Territoriales en Haïti et en Amérique Centrale pose des problèmes méthodologiques sérieux, qui obligent à observer ces chiffres avec une grande prudence. Néanmoins, à défaut d'être vraiment illustratifs, ces pourcentages permettent de donner un aperçu comparatif de la situation haïtienne.

⁸⁹ Stein (1999) cité en PNUD/UE (1999): p. 251.

CHAPITRE III

En Haïti, la gouvernance se traduit dans les cinq (5) grands objectifs de la Constitution (reconnaissance de la citoyenneté, institutionnalisation de la démocratie, cohésion sociale et culturelle, Etat garant de l'intérêt général dans le développement économique et social, décentralisation, participation). En raison de leur caractère complémentaire, ils doivent être

poursuivis de manière conjointe, ce dans le cadre d'une stratégie globale de mise en place d'un système politico-administratif et d'un système socio-économique qui s'articulent sur le projet de contrat social. L'encadré 18 fait le point sur le degré d'avancement par rapport à ces cinq objectifs.

Encadré 18

La bonne gouvernance selon la Constitution 1987

Principes	Progrès	Reculs
Reconnaissance de la citoyenneté	<ul style="list-style-type: none"> ❖ En 30 ans à peine, la population alphabétisée est passée de 22% à 60%. ❖ Au moins 6 processus électoraux complets ont eu lieu dans la période. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Les citoyens ont encore une grande méfiance envers les autorités. Plus des 2/3 clamaient que la crise politique et l'absence de dialogue empêchent le pays d'avancer⁹⁰. ❖ L'arbitraire et les privilèges continuent à être présents, et l'empire de la loi est loin d'être une réalité.
Institutionnalisation d'un régime démocratique renforçant la souveraineté populaire	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Deux changements constitutionnels de Présidence ont eu lieu de manière pacifique depuis 1995. ❖ Certains procès judiciaires retentissants (Raboteau, Carrefour-Feuilles) ont été réalisés. ❖ Au moins un accord politique a eu lieu dans la période des années 90 (CEP 1999). ❖ L'ouverture d'un espace public de communication et un exercice dynamique et pluriel de la liberté de la presse. ❖ Après l'abolition de l'armée, le pays a vécu la plus large période de respect des droits de la personne de son histoire. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fort souvent, la loi n'est pas appliquée ou est même inconnue⁹¹. ❖ Depuis 1994 tous les processus électoraux ont connu des irrégularités et dénonciations à des degrés variables et ont été source de persistante crise politique. ❖ L'équilibre des pouvoirs est très précaire. Fragilité du système de justice; absence de maturité et de performance du Législatif. ❖ Des institutions indépendantes défaillantes (OPC) ou non mise en place (Commission de Conciliation et CEP). ❖ Persistances des menaces de certains groupes à l'encontre de la justice, de la presse et de l'opposition politique.
Cohésion sociale et culturelle	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dans les 30 dernières années, des avancées notables dans les domaines de l'alphabétisation, la nutrition ou la mortalité infantile ont été réalisées. ❖ En 5 ans, plus de 70.000 personnes ont bénéficié de l'eau potable dans la zone métropolitaine. ❖ Le dialogue entre secteur public, privé et société civile s'est sensiblement amélioré depuis 1994. ❖ Le caractère bilingue de la nation est reconnu par la majorité de la population. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'accès aux services laisse à désirer: environ la moitié de la population n'a pas accès à l'eau potable et est analphabète. ❖ Un tiers des enfants ne fréquentent pas l'école primaire et ne sont pas correctement vaccinés. ❖ La société haïtienne n'a pas une vision participative de développement humain durable. ❖ La distribution de la richesse et de la pauvreté monétaire est très inégale. ❖ Le partenariat secteur public et secteur privé reste plus déclaratif que réel. ❖ L'apport de la coopération internationale a été mal géré, faute d'une vision du développement national.

⁹⁰ Le Nouvelliste, juin 2001.

⁹¹ Les recueils de lois ne sont pas toujours disponibles, en particulier dans les tribunaux. Voir: Index de la Législation haïtienne (1804-2000), septembre 2001, PNUD, Projet Justice HAI/98/002, Mimeo.

La bonne gouvernance selon la Constitution 1987

Principes	Progrès	@Reculs
Etat garant de l'intérêt général dans le développement économique et social	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'Etat a garanti un équilibre macro-économique favorable aux affaires (1994-2000). ❖ Ressources publiques disponibles pour le développement (particulièrement dans l'éducation); en amélioration depuis 1995. ❖ Les bases d'un nouveau cadre légal et d'une insertion régionale d'Haiti sont posées. ❖ L'Etat a signé plusieurs conventions internationales et a participé aux principaux Sommets internationaux. ❖ L'Etat a initié un processus de réforme de gouvernance démocratique. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Les mécanismes de fonctionnement de l'Etat ne garantissent pas la neutralité. Ils font souvent l'objet de décisions arbitraires et de clientélisme. ❖ La taille de l'Etat atteint encore le point le plus bas de la région. Etat perçu comme trop dépendant de l'aide internationale. ❖ L'instabilité politique et le fonctionnement de certains services (tels la douane) jouent contre l'investissement étranger direct. ❖ L'intégration dans la région n'est pas véritablement entamée. ❖ L'Etat n'a aucun mécanisme de protection du patrimoine naturel.
Décentralisation et participation	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La participation aux processus de vote a été supérieure à 65% dans 3 votations depuis 1986. Taux supérieur à celui d'autres pays de la sous-région. ❖ Certains secteurs de la société civile se sont renforcés et ont même participé au dialogue politique national. ❖ Certaines expériences de participation dans la gestion de l'eau potable, l'agriculture ou la planification locale ont été porteuses. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La participation politique de la population n'est pas un acquis. Dans plusieurs élections elle se situe autour de 10%. ❖ Le % d'argent transféré aux Collectivités Territoriales représente autour de 3% des dépenses publiques. Entre autres défaillances, absence de cadre légal. ❖ La participation de la population est limitée par un capital social peu propice: méfiance, marronnage, atomisation de la société, quete de l'ailleurs, tentation de l'échappée magique.

CHAPITRE III

Comme on l'observe dans les pages précédentes, les demandes de gouvernance restent largement insatisfaites. Si, dans une large mesure, ces demandes sont prises en compte dans le texte de la Constitution de 1987, il reste et demeure cependant que les écarts entre les prescrits constitutionnels et la réalité demeurent significatifs, ce en raison notamment d'une part, de l'absence de volonté politique et, d'autre part, de l'instabilité et des carences institutionnelles. L'Etat de droit a du mal à se mettre en place en raison d'un certain nombre de déficiences reliées à l'absence ou aux insuffisances des institutions: la non mise en œuvre (ou mise en œuvre partielle) des politiques publiques formulées, le caractère marchand de certains services sociaux de base et l'inadéquation de la gestion des ressources humaines au regard des visées et apports externes non inscrits dans une politique nationale de développement. Rappelons également l'existence d'un débat dans la société sur les imperfections de la Constitu-

tion dans des domaines clef, comme le système électoral ou la décentralisation, entre autres, qui ne pourraient être modifiés qu'avec un large consensus des acteurs politiques et sociaux du pays.

Autrement dit la gouvernance politique n'a pas favorisé le développement humain durable depuis 1986. Bien au contraire, malgré certaines avancées, la difficile institutionnalisation constitue une entrave pour le développement du pays, une demande de la population haïtienne depuis 1987 et un facteur indispensable de stabilité structurelle. Les chapitres suivants vont nous permettre de compléter l'analyse dans les domaines de la gouvernance économique et administrative, ainsi que du capital social, étroitement liés à la problématique énoncée.