



Haïti, le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) Étude des aspects institutionnels, socioéducatifs et culturels

Louis-Naud Pierre*

Le DSNCRP¹ s'inscrit dans la logique des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) exigés aux pays pauvres par les institutions financières internationales, la Banque mondiale et le fonds monétaire international, comme condition de déblocage en leur faveur de l'aide. Il fait suite au *Cadre de coopération intérimaire* (CCI, 2004), qui avait repris l'essentiel des dispositifs des deux Plans d'ajustement structurel (PAS) de 1986-87 et de 1996-97 – dont le Programme d'urgence et de redressement économique de 1994-95 – imposés à Haïti par ces institutions, concernant la politique monétaire et la politique fiscale, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence des finances publiques et l'administration fiscale et douanière. Il met en œuvre une approche axée sur une vision à long terme, caractérisée par l'accent mis sur le développement et la rénovation des structures organisationnelles allant dans le

sens d'une plus grande efficacité en termes de mobilisation des ressources nationales pour mettre le pays sur les rails du développement durable. Ce Document comporte deux aspects imbriqués l'un dans l'autre : *l'aspect économique et l'aspect institutionnel*.

L'aspect économique est centré sur un certain nombre de dispositifs relatifs à l'agriculture et au développement rural, tourisme, modernisation des infrastructures, science, technologie et innovation. Parmi les objectifs fondamentaux visés figure – outre le renforcement de la productivité et l'encouragement de la consommation à travers le relèvement du revenu moyen et du niveau de vie des ménages les plus pauvres – l'adaptation de l'économie haïtienne à l'économie régionale. En effet, dans la liste des mesures préconisées, on peut noter celle de « se doter d'une économie moderne à large base territoriale et compétitive pour faire face à la modernisation accélérée des économies de la Caraïbe qui rend impérieux le rééquilibrage du rapport de compétitivité régionale d'Haïti »². Ces objectifs purement économiques sont complétés par d'autres axes stratégiques spécifiques et transversaux

* L'auteur est chercheur à la Chaire PEDC, UQAM.

RESHaïti, LAPSAC, Université Victor Segalen Bordeaux 2.

¹ RÉPUBLIQUE D'HAÏTI, mars 2008, *Le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, DSNCRP, (2008-2010). Pour réussir le saut qualitatif*, Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE).

² *Idem.*, p. 15.

d'intervention tels que : la garantie des services publics essentiels (santé, éducation, sécurité, etc.), la protection des libertés et des droits fondamentaux (propriété, sûreté, citoyenneté, etc.) et de l'environnement, la construction des solidarités sociales et territoriales³.

Pour le Document, le succès de cette stratégie nationale passe par l'*institutionnalisation* des activités dans tous les domaines, c'est-à-dire la *disciplinarisation* des comportements économiques et sociopolitiques, ainsi que des logiques conflictuelles. Il s'agit donc d'instaurer des *mécanismes coercitifs et cognitifs*, c'est-à-dire des institutions capables d'influencer positivement les comportements et les choix individuels. Dans ce processus, l'État est appelé à jouer un rôle de premier plan. D'où la nécessité de le renforcer « pour le mettre, une fois pour toute, au service de tous les citoyens exigeant que des efforts plus importants soient entrepris pour moderniser et réadapter le système de management public »⁴.

L'intérêt du Document est de considérer le développement comme corrélatif de la capacité de mobilisation nationale totale. S'agissant d'Haïti, la *faiblesse structurelle* de la société est perçue comme une contrainte majeure. Celle-ci se caractérise par la difficile coopération des individus dans la durée au sein de structures organisées ; ceci compte tenu du manque d'emprise des normes objectives légitimes de portée générale.

L'inefficacité de ces normes est fonction de l'inachèvement de la société. Cet état a pour caractéristique principale la faiblesse du lien de solidarité entre les divers groupes constitués sur la base de la consanguinité et/ou d'autres facteurs intimes (amitié, camaraderie, alliance matrimoniale, croyances religieuses, etc.) : qu'il s'agisse de la solidarité mécanique ou de la solidarité

organique. Chaque groupe forme l'horizon indépassable de l'expérience humaine axée sur l'entraide et la générosité : ce par quoi il faut passer, ce en quoi il faut demeurer même, afin de bénéficier de la bienveillance et de la protection des autres membres. Au-delà de celui-ci, chacun se trouve libéré de toutes contraintes normatives exigeant de sacrifier ses biens égoïstes au bien commun. L'anomie (au sens durkheimien) qui caractérise les relations à l'échelle de la société globale permet à chacun de promouvoir ses prétentions égoïstes, ignorant, par là même, l'intérêt des autres partenaires réduits à n'être pour lui que de simples moyens. La disparition du principe de réciprocité structurant les activités dans tout ensemble social bien ordonné⁵ a pour conséquence de transformer les échanges au sein de la société haïtienne en outils d'exploitation de la faiblesse d'autrui. Ainsi en est-il du rapport gouvernant/gouverné, patron/salarié, marchand/client qui s'apparente à celui qui peut exister entre le conquérant et le conquis, entre le maître et l'esclavage, entre le fripon et la dupe ou le bandit et la victime. Autrement dit, l'action est guidée uniquement par la stratégie dans laquelle chacun cherche à instrumentaliser à son profit l'autre, la logique d'intégration étant anéantie : les comportements et les choix sont opportunistes et libres, les exigences de rôle ne sont pas respectées car la vie sociale est perçue comme un jeu à issues multiples puisque son orientation est normativement indéterminée.

L'anéantissement de la confiance résultant de cet état social, qui relève de la guerre et de la piraterie, entrave tout processus de formation de la volonté nationale. Dès lors, la mobilisation de l'ensemble des individus et des groupes autour d'un projet de développement du pays devient difficile. Il en est des membres de la bourgeoisie comme de ceux des autres classes sociales qui se trouvent dans l'incapacité de

³ *Idem.*, p. 85.

⁴ *Idem.*, p. 15.

⁵ Voir Karl Polanyi 1983 (1944), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

s'associer pour développer des entreprises capables de mettre en œuvre des projets industriels sains dans tous les secteurs où les besoins ne manquent pourtant pas. Dès lors, chacun s'incline spontanément à se soumettre à la domination du capital étranger en échange du profit personnel, donc se faire complice actif du pillage du pays⁶.

Les réponses données à la *faiblesse structurelle* de la société haïtienne par le DSNCRP s'orientent dans trois directions : la définition des standards et des normes de comportements légitimes (I) ; la spécification des structures organisationnelles (II) ; l'instauration de mécanismes de socialisation devant assurer la conformité des conduites relativement aux objectifs définis. Il s'agit non seulement de renforcer les mécanismes de contrôle externe visant la discipline des acteurs à tous les niveaux de responsabilité, mais encore d'inculquer à ces derniers les normes afférentes au rôle qu'ils doivent tenir (III). Ces réponses participent toutes du processus d'*institutionnalisation*.

I.- La définition de standards et de normes légitimes

Le DSNCRP élève le développement au rang de bien commun national dont la réalisation requiert la mobilisation collective à l'échelle de la nation. Une mobilisation qui, elle-même, dépend autant de la cohésion sociale nationale que de l'efficacité de l'État dans sa fonction de coordination ou d'intégration.

S'agissant de la cohésion sociale nationale, elle doit permettre une meilleure emprise sur les individus visant à amener chacun d'eux à participer à la mobilisation collective autour des objectifs du DSNCRP. Ce contrôle est d'autant plus important que le développement est davantage l'effort

collectif continu en faveur de l'extension de la puissance économique, politique et militaire de la nation que la jouissance individuelle ou collective. En effet, il implique un certain nombre de sacrifices tels que : l'accroissement de la productivité individuelle et collective, l'amélioration de la qualité des biens et services produits, l'augmentation de la pression fiscale, la diminution des temps de loisirs, etc. Pour les élites politico-économiques plus habituées au gain facile que favorise le chaos, ces sacrifices peuvent paraître inacceptables. La finalité de ce contrôle est donc d'orienter les acteurs vers les activités productives susceptibles d'assurer une accumulation nationale à long terme par le respect des normes axées sur le bien commun et l'intérêt général. Ce but implique donc de les détourner des pratiques illicites et violentes prédominantes actuellement, qui ne peuvent que renforcer le processus de désagrégation de la nation comme : « le crime organisé, le trafic de drogue et d'armes, les enlèvements, la violence des bandes armées »⁷ qui favorisent l'enrichissement personnel rapide.

En vue d'une plus grande efficacité du contrôle social, le DSNCRP réaffirme le rôle prépondérant de l'État, en tant qu'instance d'imposition des normes de conduites juridiquement définies. Pour être légitime, toute prétention se doit d'être conforme aux normes juridiques fixant les éléments essentiels du processus de développement. D'où la priorité accordée aux organes chargés de son application : la Justice, la Police et l'Appareil administratif public.

La Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté implique plusieurs formes de gouvernance, notamment politique, économique, sociale, culturelle, environnementale. Compte tenu de la situation actuelle dans le pays, le DSNCRP, en matière de gouvernance, donne la priorité à l'établissement d'un Etat de droit, plus particulièrement à la Justice et à la Sécurité. La mise en place d'un ordre juridique

⁶ Fred Doura, *Économie d'Haïti : Dépendance, crises et développement, tome 3*, Montréal, Les éditions DAMI, p. 131 ; Alix Lamaute, (1966) 1999, *La bourgeoisie nationale une entité controversée*, Québec, CIDIHCA.

⁷ DSNCRP, *op. cit.*, p. 77.

équitable, d'un système judiciaire fonctionnel et d'un climat général de sécurité sont des conditions essentielles pour la croissance et la réduction de la pauvreté⁸.

1.- La Justice

La justice est perçue comme un vecteur d'intégration, à titre d'organe d'application du droit. Il en résulte la nécessité d'entreprendre de la renforcer. L'idée qui sous-tend cette démarche consiste à dire que la reproduction de la société dépend d'un état d'équilibre entre les intérêts individuels et collectifs réalisés par le droit, qui définit le contenu légitime ou non des prétentions de chacun. Les conflits d'intérêts ou les litiges interindividuels et inter-groupaux menaçant cet état d'équilibre sont dès lors considérés comme le signe de la déficience du droit, donc la faillite de l'Administration judiciaire.

La vertu intégratrice de la justice est rattachée à sa finalité orientée vers le maintien des valeurs cimentant les liens sociaux et affirmant l'identité collective. D'où la nécessité d'entreprendre un véritable travail d'acculturation de cette institution qui doit intégrer dans son fonctionnement les valeurs culturelles « fondatrices de la nation haïtienne ». Parmi ces valeurs, il convient de souligner la *confiance*, la *bonne foi* et le *respect de la parole donnée*, principes sur lesquels reposent les coutumes locales⁹. L'autorité de ces principes découle de la représentation des membres de la communauté donnée (comme le « Lakou » et les associations de travail agricole¹⁰) que celle-ci existe et doit exister sous la forme qu'ils définissent : l'entraide mutuelle et le partage. C'est en vertu de cette représentation partagée que les

normes orientées dans ce sens deviennent des évidences pour les intéressés, donc obtiennent une valeur pour eux.

S'agissant du « nouvel ordre juridique » autour duquel s'articulent les objectifs du DSNCRP, il s'avère nécessaire de l'enraciner dans le « tissu social » en faisant en sorte que ses normes fusionnent avec les normes sociales. Par ailleurs, le succès d'un tel processus dépend de l'achèvement de la construction sociale dans laquelle les individus s'acceptent mutuellement en tant que pairs et répondent les uns des autres, donc se réconcilient les uns avec les autres.

Au regard de ce double objectif, le DSNCRP s'attachera à jeter les bases d'un ordre juridique haïtien en arrêtant des mesures dont les résultats s'inscrivent dans le court, le moyen et le long terme. Il s'agit de relever le défi de la restructuration de l'Administration judiciaire en assurant à l'ensemble de la population l'accès à la justice. Ce nouvel ordre juridique, profondément immergé dans le tissu social haïtien, est la résultante d'une construction sociale axée sur : i/ une vision nouvelle de l'histoire nationale et du lien social, qui reconnaît les graves conséquences induites par les injustices du passé et qui entrevoit de réelles possibilités en vue d'aboutir à un renouvellement des relations sociales et d'échanges dans le pays ; ii/ l'acceptation d'une adhésion à des valeurs fondatrices de la nation haïtienne et qui sont d'ailleurs les seuls atouts disponibles et efficaces pouvant justifier l'appartenance à un même milieu et capables de restaurer la convivialité sociale et politique¹¹.

Dès lors, la légitimité de la justice est fonction de son accessibilité, sa crédibilité et son indépendance. Cette exigence politique nécessite de prendre en conséquence un certain nombre de dispositions qui consistent notamment en : la simplification du langage juridique et des procédures judiciaires, la réduction des coûts afférents,

⁸ *Idem.*, p. 77.

⁹ Serge Henri Vieux, *Le plaçage : droit coutumier et famille en Haïti*, Paris, Éditions Publisud, 1989, pp. 29-30 ; Jacquelin Montalvo-Despeignes, *Le droit informel haïtien* (préface de Jean Carbonnier), Paris, PUF, 1976.

¹⁰ Fritz Dorvilier, 2007, *Apprentissage organisationnel et dynamique de développement local en Haïti* (Thèse de doctorat en Sciences sociales), Université catholique de Louvain, p. 263.

¹¹ DSNCRP, *op. cit.*, pp. 78-79.

la résolution du problème de défaillance de l'état civil, la diminution des délais de traitement des dossiers, la promotion d'une justice de proximité. Ces impératifs impliquent également : l'égalité devant la Loi et les Tribunaux qui est au fondement même de l'État de droit, ayant pour corollaire la fin de l'*impunité sélective* ; l'abolition ou, tout au moins, la restriction des interventions des tenants du pouvoir politique dans les affaires judiciaires en faveur de leurs amis ou acolytes.

En ce qui concerne la conformité des magistrats aux nouvelles exigences fonctionnelles, le DSNCRP en appelle non pas à la coercition, mais à la conscience de chacun qui doit faire preuve de sens de responsabilité et d'engagement personnel et collectif ; il doit considérer le justiciable comme son semblable, c'est-à-dire une personne ayant une égale dignité.

La vision globale de la justice pour les dix à vingt prochaines années repose sur quatre attentes exprimées par la société : i/une justice accessible, accueillante, compréhensible pour tous; ii/une justice crédible, reposant sur la compétence des acteurs, faisant appel à la conscience de chacun, résolvant les conflits dans un délai raisonnable et cherchant la meilleure voie de se prononcer; iii/une justice indépendante, respectueuse et impartiale, protégeant et garantissant les droits et la dignité de la personne; iv/un état civil efficace qui garantit le droit de chacun à la sécurité juridique et à une identité personnelle¹².

2.- La Police

Les objectifs du DSNCRP sont concentrés sur les problèmes de définition de la mission de la Police nationale d'Haïti et des règles régissant son organisation et son fonctionnement, aussi bien que sur la déontologie propre à la fonction policière. La mission de la Police nationale d'Haïti axée sur l'appui aux Pouvoirs publics dans

leurs activités de maintien de l'ordre est réaffirmée de façon solennelle : « La lutte contre l'insécurité par la restauration de l'institution policière est donc au coeur du DSNCRP »¹³. Il s'agit de renforcer non seulement la Police administrative prenant en charge les fonctions régaliennes classiques de l'État (circulation des véhicules et la police routière, sûreté publique et l'ordre public, protection civile, contrôle du territoire, etc.), mais encore la Police judiciaire.

S'agissant de la Police judiciaire, son rôle est d'autant plus important qu'il contribue directement au bon fonctionnement de la justice. En effet, elle seconde les autorités judiciaires (notamment les Commissaires de gouvernement et de leurs substituts près les Tribunaux de Première Instance, les Juges de Paix et les Juges d'Instruction près de ces Tribunaux) dans l'accomplissement de leurs tâches. En outre, elle a une forte implication dans la procédure judiciaire : constat d'infractions aux lois pénales et d'établissement des preuves y afférentes ; recherche des auteurs des crimes, délits et flagrants délits ; surveillance et recherche de malfaiteurs opérant ou se réfugiant sur le territoire national ; coopération avec les organisations étrangères de police ; lutte contre la contrebande, le trafic illicite des stupéfiants ; renseignement politique, économique et social.

Pour garantir l'efficacité de cette institution dans l'accomplissement de sa mission, le DSNCRP propose de consolider son organisation : ceci en renforçant « la chaîne de commandement par la formation de cadres intermédiaires et supérieurs après un concours de recrutement interne et/ou externe des candidats titulaires de diplômes universitaires »¹⁴. L'instauration d'un système de concours doit résoudre le problème de l'*arbitraire* politique et social, en privilégiant les critères d'aptitudes professionnelles et d'intégrité morale. Il

¹² DSNCRP, *op. cit.*, p. 79.

¹³ *Idem.*, p. 80.

¹⁴ *Idem.*, p. p. 81.

s'agit de rompre radicalement avec les pratiques séculaires dans la police, comme dans la justice, qui consistent à recruter son haut personnel parmi les plus proches fidèles du Président sans égard à leur qualification professionnelle.

Il convient de noter l'accent mis sur la déontologie professionnelle. Outre le rappel de l'obligation du policier de respecter le bien public, sont prévus des mécanismes permettant la « prise de sanctions administratives sévères pour les malversations constatées contre leurs auteurs »¹⁵. En effet, il existe des contraintes inhérentes au rôle des policiers qui, comme les magistrats, doivent faire face à des situations de détresse extrême (dans leurs interventions) ou à des pressions de divers ordres (notamment la corruption). En tant que « garants » des mœurs et des valeurs de la société, leur compétence purement technique s'avère insuffisant, ils doivent donc partager les « valeurs du civisme, d'entraide, de solidarité et de tolérance » qui sont à la base de l'identité collective haïtienne. Comme le magistrat, le policier se doit d'être un rempart contre la dérive de cette société vers l'anarchie, dont la « tendance marquée à la perte de l'identité nationale » constitue l'un des principaux aspects¹⁶. Cette préoccupation rejoint celle déjà exprimée dans le Code pénal qui sanctionne plus sévèrement les dépositaires de l'autorité publique que les simples citoyens coupables de la même infraction (Code pénal, art. 159).

3.- L'Appareil administratif public

S'agissant de l'appareil administratif public, le DSNCRP reprend et approfondit les recommandations faites par la Commission Nationale pour la Réforme Administrative (CNRA), apportant des réponses aux problèmes liés à la déficience des ressources humaines et à la carence managériale qui perturbent le fonctionnement de cet appareil.

¹⁵ *Idem.*, p. 81.

¹⁶ DSNCRP, *op. cit.*, p. 105.

Dix ans après la réalisation du dernier diagnostic global de l'appareil administratif public, il confronte encore les mêmes grands maux identifiés antérieurement de sorte que les recommandations faites par la Commission Nationale pour la Réforme Administrative (CNRA) demeurent valables dans leur grande ligne. Compte tenu de la gravité de la situation socio-économique de la population et des opportunités que représente la relance vigoureuse de la coopération internationale, il est devenu indispensable de rétablir rapidement la capacité d'action de l'Etat et du secteur public en général¹⁷.

En réalité la fragilisation de la capacité d'action de l'État haïtien est un problème très ancien et le plus délicat à traiter. Il est en effet lié à la crise chronique des finances publiques, qui est elle-même en relation avec la pauvreté générale. Des problèmes qui surgissent dès le lendemain de l'indépendance.

La guerre de l'indépendance s'accompagne en effet de la ruine totale de l'économie, tarissant d'autant les sources de recettes fiscales. Dans une telle situation, le nouveau centre politique n'a pas les moyens de construire un appareil administratif en vue de l'application des lois et des règlements juridiques, en relation avec les politiques publiques, notamment sociales, éducatives, sanitaires, de sécurité intérieure et extérieure. En l'absence de cet appareil, le pouvoir central est contraint de s'appuyer sur les grands propriétaires terriens, partisans du maintien de l'ancien système esclavagiste, en leur confiant des fonctions politico-administratives, militaires et policières. Faute de pouvoir assurer leurs appointements en compensation de leurs services, il leur concède des terres du domaine public, leur assigne, par le biais des dispositifs juridiques (appelés communément le « caporalisme agricole »), des agriculteurs, et leur octroie un pouvoir absolu sur le plan local.

¹⁷ *Idem.*, p. 96.

Certes, cette solution pragmatique permet de réduire les frais d'administration du territoire. Mais elle contribue au renforcement de la puissance des Généraux-Habitants qui, de surcroît, vivent essentiellement de la rente de la terre, des prélèvements multiformes effectués directement ou indirectement sur les revenus des populations locales et de l'appropriation privée des recettes des douanes de leur circonscription¹⁸.

La banalisation de ces comportements a une influence déterminante sur les imaginaires politiques en Haïti, dans lesquels la fonction politico-administrative apparaît comme un instrument d'enrichissement au profit de son titulaire et de ses proches entourages¹⁹. Une telle conception est fondée en opposition et en contre-modèle par rapport aux traditions monarchiques occidentales, faisant du service de l'État « un devoir reconnu et assumé par les princes, les grands, les aristocrates, les commis... »²⁰. Traditions dans lesquelles s'inscrivent les élites politiques issues des conquêtes démocratiques modernes, prenant la suite de ces derniers. L'inexistence d'une culture publique valorisant le dévouement à la chose publique crée une situation défavorable au développement d'*habitus* socioculturels en Haïti susceptibles d'infléchir les élites infailliblement vers l'intérêt général. Quant à la masse des citoyens, leur refoulement pendant deux siècles dans leur segment d'appartenance immédiate ne les a pas permis de s'élever à la conception du bien public, la vie communale locale étant quasiment nulle.

La déficience des ressources humaines qu'évoque le DSNRCP ne se rapporte donc pas uniquement à la rareté des compétences. Elle est liée aussi au manque d'agents faisant de la défense du bien public un but

professionnel ou, du moins, parvenant à mettre les passions qui les poussent à embrasser la carrière politico-administrative – l'ambition, l'orgueil, la vanité, etc. – au service du bien commun, et non l'inverse : chercher à occuper des fonctions politico-administratives pour servir leurs passions.

Dès lors, le DSNRCP oriente son action dans deux directions : d'une part, le « développement et la valorisation des ressources humaines parce que ces ressources sont le principal levier de rétablissement de la capacité d'action du secteur public »²¹ ; d'autre part, la mise en place d'un nouveau cadre légal qui doit préciser « les nouvelles modalités de gestion stratégique en renforçant considérablement le système de coordination stratégique et fait de même pour la gestion opérationnelle dans les institutions de services publics en modernisant les structures et en prévoyant des mécanismes destinés à rénover les modes de gestion et les procédures »²². Dans ce même ordre d'idée, « le Gouvernement haïtien prévoit de réviser les procédures d'élaboration et d'exécution du budget, de consolider parallèlement les mécanismes de contrôle interne et de renforcer les capacités institutionnelles de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) »²³.

Comme pour les magistrats et les policiers, le recrutement et la carrière des fonctionnaires font l'objet d'une attention toute particulière. Il en est de même de leurs conduites visées par la modernisation « du cadre réglementaire de la fonction publique »²⁴.

La justice, la police et l'Appareil administratif public ont pour fonction d'appliquer les normes juridiques fixant les éléments essentiels du processus de développement durable. Un développement qui tend vers le renforcement des solidarités,

¹⁸ Leslie J. R. Péan, 2000, *Economie politique de la Corruption (De Saint-Domingue à Haïti, 1791-1870)*, Port-au-Prince, Éditions Mémoire

¹⁹ Webster Pierre, 2004, *Il faut que les choses changent*, Montréal, CIDIHCA.

²⁰ Jean Baechler, 2002, *Esquisse d'une Histoire universelle*, Paris, Fayard, 308.

²¹ DSNRCP, *op. cit.*, p. 6.

²² *Idem.*, p. 97.

²³ *Idem.*, p. 114.

²⁴ *Idem.*, p. 97.

et qui assure aux individus le réconfort dans les épreuves, les soins et l'aide dont ils ont besoin. Il s'agit de faire en sorte que les normes orientées vers le bien commun et l'intérêt général deviennent des évidences pour tous, donc le boussole de leurs actions. Toutefois, il convient de noter le fait que, concernant ces organes, le DSNCRP contient très peu d'innovations institutionnelles relativement aux dispositifs déjà énoncés dans d'autres documents du Gouvernement haïtien, comme par exemple : *Avant projet de réforme du système judiciaire d'Haïti* (préparé par le Cabinet particulier du Président Aristide, août 1994) ; *Si m pa rele, 29 septembre 1991 – 14 octobre 1994* (Commission Nationale Vérité Justice, CNVJ, 1995) ; *Document de Politique générale* (Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice, CPRDJ, 1999) ; *L'État de Droit* (Rapport final du Groupe Élargi de Réflexion, GER, 2000). Sur le plan institutionnel, le principal apport du DSNCRP réside dans la spécification des structures organisationnelles quant à la nature de leurs nouvelles fonctions, les modalités de leur fonctionnement réglées conformément aux nouveaux objectifs définis concernant la *disciplinarisation* des conduites économiques et sociopolitiques.

II.- La spécification des structures organisationnelles

Les structures organisationnelles non seulement constituent des espaces de mise en œuvre des standards et des normes légitimes, mais encore assurent à chaque intervenant la transmission des connaissances, la continuité de son action, le respect de son autonomie et le libre choix, l'implication réelle dans le processus décisionnel et une participation active à l'avancement des objectifs du DSNCRP. Elles s'articulent autour de trois axes : la réponse aux nouveaux enjeux de la régulation (1) ; le renforcement des institutions spécifiques du marché (2) ; et l'instauration des mécanismes de coordination (2).

1.- Les nouveaux enjeux de la régulation

L'un des traits majeurs des ces dernières années en Haïti est la complexification de la conduite des politiques publiques. En effet, les centres de décision se multiplient au niveau local national, régional et international. La production des règles se décentralise. Une logique d'incitation et de responsabilisation des acteurs nombreux prévaut sur une logique d'imposition et de coercition. Et les frontières du public et du privé se brouillent²⁵. Le DSNCRP en est un bon exemple.

En premier lieu, les objectifs fondamentaux sont fixés de concert avec les bailleurs de fonds internationaux, et ceci en conformité avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) élaborés par les Nations unies, aussi bien qu'avec la Déclaration de Paris fixant les principes concernant l'efficacité de l'aide internationale.

En second lieu, intervient dans le processus d'élaboration dudit Document, une multitude d'acteurs locaux, nationaux et internationaux de statut tant public que privé : « presse, syndicats, coopératives, associations professionnelles, chambres de commerce et d'industrie, droits humains, femmes, jeunesse, etc..., le secteur formel et informel des affaires, les administrations centrales, déconcentrées et décentralisées de l'État, les institutions indépendantes de l'État, les universités, les ONG, les parlementaires, les élus locaux (Maires et Casec), les organisations et/ou associations de base, les agences d'aide ou de coopération multilatérale et bilatérale, etc..... »²⁶

On est donc loin du schéma classique des politiques publiques définies comme un

²⁵ Ce phénomène est attesté depuis longtemps dans les sociétés développées (Jacques Commaille et Bruno Jobert, 1998, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J).

²⁶ DSNCRP, *op. cit.*, p. 24.

ensemble cohérent d'éléments de décision ou d'allocation de ressources imposé par une instance transcendante de façon plus ou moins autoritaire, c'est-à-dire le gouvernement.

Le principal problème que pose cette nouvelle configuration des politiques publiques est celui de la coordination. Dans le cas haïtien, d'aucuns font état de la « cacophonie »²⁷, voire de l'émergence d'une situation d'« ingouvernabilité »²⁸ compte tenu de la multiplicité et de l'hétérogénéité des groupes de pression intervenant dans ce processus, dont chacun entend promouvoir ses intérêts particuliers : ONG, Organisations de la société civile, Pays bailleurs, milieux d'affaires nationaux et internationaux, réseaux d'experts transnationaux, etc.

Le problème de coordination cache un autre : celui de l'efficacité des institutions dont la fonction première est d'encadrer les activités individuelles et collectives. Cet encadrement implique l'imposition à tous les intervenants sans exception (locaux, nationaux et internationaux de statut tant public que privé) d'une *discipline* dont le respect est garanti autant par la menace de sanction prise en charge par les organes de coercition (droit, justice, police, et autres pouvoirs organisés ou diffus), que par le langage commun axé sur les valeurs : solidarité, engagement, bien-être, démocratie, caractère sacré de la nature, équité de genre, etc. Un langage qui non seulement permet, sur le plan horizontal, la communication entre les intéressés grâce à l'établissement d'un univers de sens commun, mais encore assure, sur le plan

vertical, l'efficacité du commandement par le biais des symboles et signes partagés²⁹.

Dans le cas haïtien, le principal problème enregistré au cours de ces dernières années est celui de l'inefficacité des institutions dans toutes les sphères de la vie sociale. La faillite institutionnelle se traduit par l'aggravation du phénomène de dispersion et d'inconsistance des conduites, rendant impossible la prédiction des stratégies d'autrui permettant à chacun de maintenir la sienne. Il en résulte le chaos de prétentions contradictoires et les querelles des intérêts sans fin, renforçant la méfiance, voire l'hostilité réciproque qui caractérise déjà les relations impersonnelles et anonymes. La principale conséquence de ce phénomène est la radicalisation des penchants égoïstes, faisant en sorte qu'il s'avère impossible de regrouper les forces et les énergies en vue d'une plus grande productivité, donc d'atteindre à l'efficacité socioéconomique³⁰. Les flux d'énergies qui devraient être consacrés aux activités susceptibles de stimuler le développement économique se trouvent ainsi dispersés. D'où l'incapacité de la société haïtienne de s'adapter aux nouvelles exigences de l'économie de marché, aussi bien que de celles du pilotage des politiques publiques impliquant la capacité d'action concertée, donc de compromis. Le renforcement des institutions, notamment celles spécifiques du marché, devient la première des priorités.

²⁷ Yves Duplan, « Le renforcement institutionnel pour la gestion de l'environnement en Haïti : éléments d'orientation pour la coopération Canada-Haïti », communication au colloque : *La coopération Canada-Haïti en contexte d'intégration régionale*, 23 novembre 2006, Université du Québec à Montréal.

²⁸ Arnousse Beaulière, « Haïti dans l'impasse économique et sociale : une analyse en terme de gouvernabilité », in Louis Naud Pierre, *Haïti, les recherches en Sciences sociales et les mutations sociopolitiques* (direction), Paris, L'Harmattan, 2007.

²⁹ Un certain de travaux insistent sur le fait que l'institution est un mécanisme de pouvoir ayant une double dimension : coercitive et langagière. Dans cette perspective, l'accent est mis sur les structures cognitives (symboles, signes, etc.), directives (commandement, etc.) et prescriptives (normes sociales et juridiques, règles de discipline) et en activités (surveillance, punition, propagande, prestation de service). Ces structures, imbriquées les unes dans les autres, sont constitutives de l'institution telle que définie par Douglass C. North (Douglass C. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York).

³⁰ Louis Naud Pierre, 2007, « La juridicisation de la vie économique et sociale en Haïti », in *Réseau Européen Droit & Société/European Network on Law and Society*, No 65, p. 123-151.

2.- Le renforcement des institutions spécifiques du marché

La régulation de l'économie de marché instaurée par les plans d'ajustement structurel de 1986-1987 et de 1996-1997³¹ est au cœur de la préoccupation du DSNCRP. La faillite des institutions spécifiques de cette économie est considérée comme la principale cause de la dérive des mutations structurelles accompagnant sa mise en place vers le chaos, dont l'évolution de la pauvreté constitue l'un des principaux aspects.

L'évolution de la pauvreté est liée aux mutations structurelles qui ont accompagné la dynamique de croissance/déclin et de restructuration de l'économie haïtienne. La faiblesse des politiques, leurs insuffisances sont également en cause. Les réformes structurelles entreprises depuis le début des années 80 n'ont pas suffisamment pris la mesure de leurs effets sur la répartition et les contraintes structurelles de l'économie. Les politiques de libéralisation et les dérégulations mises en oeuvre ont été peu suivies d'initiatives en matière de renforcement de l'offre³².

La faillite des institutions spécifiques de cette économie se traduit par l'incapacité des organes spécialisés de réguler et de discipliner les conduites, les orienter vers les activités productives susceptibles de favoriser une accumulation du capital national dans la durée. Libérés de toutes contraintes institutionnelles, les entrepreneurs et investisseurs nationaux peuvent dès lors donner libre cours à leur fièvre d'enrichissement. Ainsi, les entreprises industrielles et financières qu'ils acquièrent dans la foulée de l'application du programme de privatisation sont mises au service de ce penchant irrésistible. La perspective d'assouvissement rapide de leur

passion sans borne ouverte par la libéralisation du commerce conduit même les anciens industriels à fermer leurs usines pour importer les biens qu'ils produisaient eux-mêmes. De même, l'appât du gain les amène tous à s'allier avec les capitalistes internationaux, par le biais de l'investissement en actions dans les « firmes transnationales qui investissent en Haïti [qui] ont pour boussole un seul et unique but, celui de réaliser le maximum de profit et non un quelconque développement économique du pays »³³. Et l'explosion de l'égoïsme qui en résulte rend impossible leur regroupement au sein d'entreprises de taille suffisante pour développer des produits complexes incorporant toujours plus de technologies, et pour rivaliser avec les multinationales tant sur le marché haïtien que sur le marché régional et mondial.

Les tactiques économiques anarchiques tous azimuts des couches dominantes marquées par l'esprit spéculatif et inspirées par les traditions rentières (celles des Généraux-Habitants et des commerçants du XIX^e siècle), aussi bien que des petites gens habitués à la débrouille, génèrent une situation de chaos total : la société se trouve dès lors plongée dans une crise multidimensionnelle, qui se caractérise par l'incapacité de s'adapter collectivement aux transformations structurelles induites autant par l'explosion démographique et le phénomène migratoire qu'elle entraîne, que par l'introduction de l'économie de marché et par les conquêtes démocratiques des années 1980-1990. La défaillance des mécanismes endogènes d'adaptation collective explique non seulement l'expansion des stratégies individualistes génératrices des conflits violents, mais encore la mise du pays sous la tutelle internationale.

Le DSNCRP traduit la prise de conscience de cette crise multidimensionnelle et

³¹ Pour une analyse approfondie de ses plans, on peut se rapporter avec profit à l'article d'Arnouste Beaulière, « Haïti dans l'impasse économique et sociale : une analyse en terme de gouvernabilité », *op. cit.*

³² DSNCRP, *op. cit.*, p. 41.

³³ Fred Doura, *Économie d'Haïti : Dépendance, crises et développement*, tome 3, Montréal, DAMI, p. 131.

l'engagement des dirigeants en faveur de son traitement efficace :

Cette longue crise multidimensionnelle a vu Haïti se faire dépasser rapidement et largement par la plupart des petites économies de l'Amérique latine et de la Caraïbe si bien qu'elle est, aujourd'hui, la seule de l'hémisphère occidental à faire partie du groupe des PMA. En même temps, un processus de paupérisation massive s'est progressivement imposé comme une tendance forte et lourde alimentée en premier lieu par le déclin économique affectant tous les sous-secteurs économiques antérieurement en croissance dans les années 70 tels que les industries manufacturières, le tourisme, l'agro-industrie et l'agriculture d'exportation. Le déclin s'est également manifesté par un processus parallèle de décapitalisation des autres branches du monde économique rural...³⁴.

L'objectif central est de renforcer la demande intérieure qui est considérée comme le moteur de la croissance et de dynamiser l'investissement productif. Il s'agit donc de stabiliser le cadre macro-économique grâce à une série de dispositifs clés, notamment : le renforcement du régime monétaire ; la garantie de la qualité des biens et des services ; la consolidation du pouvoir de négociation sociale ; l'instauration d'un système de surveillance des prix.

Le renforcement du régime monétaire

Le renforcement du régime monétaire consiste en un certain nombre de mesures visant à garantir l'autorité des règles qui régissent le système de paiements et de crédits. Cet objectif s'articule sur deux axes interdépendants.

Le premier axe concerne la « gestion saine de l'économie avec des politiques budgétaires et monétaires prudentes pour résorber significativement les grands déséquilibres conjoncturels internes et externes »³⁵. Cela implique également la « lutte efficace contre la corruption, le trafic de stupéfiants, le crime organisé, les activités des gangs, la criminalité transnationale... »³⁶ ; des activités qui ont, au cours de ces dernières années, des répercussions notables sur la stabilité financière compte tenu de la vulnérabilité des institutions financières privées. Comme en témoigne les malversations des dirigeants ayant entraîné la faillite, en 2002, des caisses coopératives et, en 2007, de la SOCABANK, l'une des principales banques commerciales. Tout cela renforce l'attitude de défiance traditionnelle des ménages à l'égard des institutions financières haïtiennes, rendant difficile la constitution d'une épargne nationale pour financer la reprise économique du pays. Outre la justice, la police et les autres organes spécialisés, la poursuite de cet objectif requiert le rôle actif de « la Banque Centrale [qui] devra clarifier et réaménager le cadre d'exécution de la politique monétaire de manière à renforcer les mécanismes de transmission de la politique monétaire et à accroître l'efficacité des instruments utilisés »³⁷.

L'enjeu est de rétablir la confiance dans le système économique haïtien, en garantissant la stabilité financière qui contribue à la stabilité des prix, lequel doit contribuer à son tour à renforcer la stabilité financière. Sans quoi, outre l'intensification de la spéculation sur les devises étrangères, les investisseurs continueront à fuir le pays ou à se réfugier dans les domaines offrant les possibilités de gain rapide comme l'import-export.

³⁴ DSNCRP, *op. cit.*, p. 23.

³⁵ DSNCRP, *op. cit.*, p. 46.

³⁶ *Idem.*, p. 79.

³⁷ *Idem.*, p. 115.

Le deuxième axe porte sur la facilitation de l'accès au crédit en faveur de la paysannerie. Dans les zones à forte potentialités (plaines irriguées et humides, montagnes humides), des efforts soutenus seront déployés en vue d'intensifier la production par l'octroi de crédits pour la modernisation des exploitations et des entreprises agricoles, et pour le relèvement de leur productivité. Les régions les plus défavorisées (plaines sèches et semi-arides, mornes secs et semi-arides) bénéficieront d'un encadrement systématique et soutenu par des formes de subvention décroissante, soit au niveau de la production (prix des intrants tels que semences, fertilisants, outillage et équipements), soit au niveau de la commercialisation des extrants (récoltes ou produits transformés pour les cantines scolaires ou pour des mélanges avec des produits stratégiques importés (farine de blé)³⁸.

L'accent mis par le DSNCRP sur l'agriculture comme vecteur de développement représente une nouveauté. Ce secteur a toujours été le parent pauvre des politiques énoncées dans les divers documents susmentionnés. L'essentiel des ressources financières qui y étaient prévues est en effet alloué à des programmes macro-économiques d'ajustement structurel dont les objectifs principaux demeurent invariants, à savoir : le renforcement de la capacité de remboursement de la dette extérieure et la création des conditions favorables à l'investissement dominé par les capitaux étrangers. En conséquence de quoi, la myriade des petits producteurs agricoles, qui représentaient jusque récemment près de 80 % de la population, se trouvait exclue de ces crédits. Ainsi, s'appuyant sur les travaux de McGowan, Arnousse Beaulière montre, qu'entre octobre 1994 et octobre 1995, seulement 1 % environ de l'aide déboursée dans le cadre du Programme d'urgence et de redressement économique a été consacré à

l'agriculture³⁹. Les programmes de micro-crédit ne concernaient globalement que les « petites marchandes » du commerce informel de rue.

La garantie de la qualité des biens et des services

Le DSNCRP fait la promotion d'une nouvelle stratégie de commercialisation dans laquelle l'État se porte garant des transactions. Devant garantir la qualité des biens et des services, cette nouvelle stratégie implique notamment : l'amélioration et la « standardisation des produits de haut de gamme » ainsi que le « développement d'un système de communication et d'informations commerciales »⁴⁰. Il s'agit en substance de garantir la transparence quant à la formation des prix sur tous les marchés, mettant ainsi fin aux abus actuels consistant à vendre des biens et des services de qualité médiocre à des prix le plus élevé possible.

Les exigences de bonne qualité des biens et des services, concernent tous les secteurs, y compris les secteurs de l'éducation et la santé pour lesquels est prévue la mise en œuvre d'un programme de subvention. En effet « l'État poursuivra son effort de modernisation des systèmes éducatif et sanitaire, avec l'objectif prioritaire de fournir des services plus accessibles et de meilleure qualité à l'ensemble de la population, tout particulièrement aux groupes vulnérables »⁴¹.

La consolidation du pouvoir de négociation sociale

Le DSNCRP établit un lien de cause à effet entre « la pauvreté en Haïti » et le « processus historique de construction du pouvoir politique et de l'organisation économique centré sur les intérêts d'une

³⁸ *Idem.*, p. 54.

³⁹ Arnousse Beaulière, « Haïti dans l'impasse économique et sociale : une analyse en terme de gouvernabilité », *op. cit.*, pp. 76-77.

⁴⁰ *Idem.*, p. 57.

⁴¹ DSNCRP, *op. cit.*, pp. 49-48.

minorité »⁴². La reproduction de cet état dépend d'un déséquilibre en faveur de cette minorité qui est favorable à l'économie de la prédation génératrice de la pauvreté. Pour rétablir l'équilibre au profit notamment des groupes vulnérables, le DSNCRP oriente l'action dans deux directions complémentaires : d'une part la création de l'égalité des chances « en termes d'accès aux ressources et aux facteurs tels que crédit, infrastructures, capital social et éducation »⁴³ ; d'autre part le renforcement des structures organisationnelles de base de la société ou même, « pour les plus pauvres », la création de réseaux de participation sociale⁴⁴.

Le raisonnement mise en œuvre par le DSNCRP consiste à dire que la croissance et la réduction de la pauvreté en Haïti n'est pas possible sans l'établissement d'un équilibre entre les groupes sociaux en lutte pour le maintien ou le renversement du statu quo. La capacité des groupes vulnérables à exercer une pression crédible sur la minorité possédante qui monopolise également la représentation politique est susceptible de conduire les membres de cette minorité à renoncer à la logique prédatrice pour adhérer à la logique de production et de partage de la richesse. Des objectifs qui commandent la réciprocité des échanges. Et cela est considéré à la fois comme un préalable à la réduction de la pauvreté et comme la clé d'une dynamique économique endogène : la création d'un marché reposant pour une large part sur la demande intérieure de biens de consommation et d'équipements.

En définitive, la consolidation du pouvoir de négociation sociale doit contribuer à garantir l'application des règles qui régissent les divers rapports économiques, notamment le rapport salarial : « La réduction de la pauvreté découlera non seulement de l'effet mécanique de l'augmentation du revenu per capita, mais également de la mise en œuvre

de politiques visant à réduire les inégalités. La lutte contre les inégalités de revenu et contre l'exclusion sociale fait partie intégrante de la stratégie »⁴⁵.

L'instauration d'un système de surveillance des prix

Le DSNCRP préconise l'instauration d'un système de surveillance des prix articulé autour d'un certain nombre de mécanismes devant permettre de réduire les tensions inflationnistes induites par les interactions prix/salaire/prix : « Une faible inflation limite l'érosion de la valeur réelle des salaires et des actifs détenus par les agents économiques et notamment par les pauvres ». Parmi les mécanismes, le principal est le contrôle des transactions sur tous les marchés. Ce contrôle s'exerce principalement à travers les dispositifs fiscaux qui doivent contribuer :

« au renforcement des capacités institutionnelles des administrations fiscales et à l'amélioration de l'efficacité de leur action, à la rationalisation du système d'exonérations fiscales, à l'amélioration de la couverture des activités rurales, à l'intégration des opérateurs du secteur informel dans le système fiscal, à la révision et à la mise à jour de la législation fiscale, au renforcement du contrôle douanier sur tout le territoire et notamment dans les ports de province, à l'ajustement des barèmes de taxes, notamment, pour prendre en compte l'érosion provoquée par l'inflation, à la correction des distorsions induites par certaines taxes (taxes sur les produits pétroliers par exemple) et au réaménagement de certains taux jugés relativement faibles (taux de la TCA par exemple) ou trop élevés (pour l'enregistrement des hypothèques, par exemple) »⁴⁶.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*, p. 41.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*, p. 111.

⁴⁶ DSNCRP, *op. cit.*, pp. 112-113.

Le renforcement du régime monétaire, la garantie de la qualité des biens et des services, la consolidation du pouvoir de négociation sociale et l'instauration d'un système de surveillance des prix participent d'un processus d'*institutionnalisation* des activités économiques : c'est-à-dire leur inscription dans des procédures décisionnelles contraignantes qui sont définies à travers une codification juridique, une professionnalisation et une instrumentation spécifique. L'instauration de mécanismes de coordination couronne ces efforts pour mettre au point un régime de régulation efficace.

3.- Les mécanismes de coordination

Pour garantir l'efficacité de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le Document institue une structure hiérarchique articulée autour du président de la République qui en constitue le pivot central, et le Premier ministre :

« La structure de mise en oeuvre comprend deux niveaux : l'un, stratégique, sous le patronage du Président de la République; l'autre, opérationnel, présidé par le Premier Ministre. Ces niveaux intègrent les partenaires principaux du développement, à savoir le secteur privé, les collectivités territoriales et le secteur de la coopération, incluant les agences internationales et les ONG. Dans son ensemble, cette structure de mise en oeuvre est sous le contrôle ultime du président de la République qui patronne, pour y arriver, une Commission nationale des investissements (CNI) dont le but est de rechercher la compétitivité des ressources haïtiennes ainsi que la performance des investissements publics, dont ceux concernant les Grands chantiers. Au sein de cette Commission, la Primature opère un Comité d'arbitrage des priorités dont la tâche centrale est de bien orienter les investissements

publics. Le Secrétariat de la Commission Nationale des Investissements (CNI) sera assuré par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe »⁴⁷.

Cette structure doit permettre une meilleure coordination des acteurs nombreux et au statut divers impliqués dans la mise en oeuvre de la Stratégie, notamment : « les structures pérennes de l'Administration, les structures déconcentrées, les collectivités publiques locales, le secteur privé, les bailleurs de fonds et donateurs et les populations bénéficiaires »⁴⁸. Complémentarité des actions, proximité des besoins, souplesse des structures et contrôle démocratique sont des caractéristiques fondamentales de ces structures, permettant une forte synergie entre les divers acteurs au service des objectifs de la Stratégie. Le suivi de cette coordination sera assuré par les diverses Directions du Ministère de la Planification et de la Coopération externe, jouant un rôle de premier plan dans l'application du DSNCRP.

Le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe assure la coordination et le suivi de la mise en oeuvre du DSNCRP. Les différentes directions techniques du MPCE se distribuent les charges de la coordination de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation du DSNCRP. Ces directions seront appuyées non seulement par l'Observatoire Nationale de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), mais également par les Unités d'Etudes et de Programmation (UEP) des ministères sectoriels⁴⁹.

La création de ces structures organisationnelles correspond à une volonté claire de mener une action cohérente et efficace. Elle se base sur une mise en commun de ressources afin de diminuer certains frais, et ce dans un cadre de partage de valeurs, de convictions et d'intérêts

⁴⁷ *Idem.*, p.123.

⁴⁸ *Idem.*, p. 125.

⁴⁹ DSNCRP, *op. cit.*, p. 124.

propres à l'action collective autonome. Leur efficacité repose sur la personnalité du Président de la République, qui doit être en mesure de contrôler en fonction des normes orientée vers les objectifs du DSNCRP, la conformité des activités des acteurs qui sont placés immédiatement sous son autorité. Et à ces derniers incombe la responsabilité de procéder au même contrôle quant aux activités de ceux placés directement au-dessous d'eux d'après les mêmes critères ; et ceci ainsi de suite jusqu'à l'échelon inférieur.

Pour assurer la conformité des acteurs aux nouvelles exigences, le DSNCRP ne compte pas uniquement sur l'efficacité des mécanismes contraignants ou coercitifs. Il en appelle à la conscience de chacun d'eux. En conséquence, il prévoit des mécanismes de socialisation devant préparer les intéressés au rôle qu'ils devront assumer dans le cadre de la poursuite des objectifs définis.

III.- Les mécanismes de socialisation

1.- L'institution d'acteurs collectifs

Le projet fondamental du DSNCRP est l'institution d'acteurs collectifs, c'est-à-dire de groupes d'individus unis par des valeurs communes et qui sont mobilisables dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Certes, le Document vise à améliorer la formation et l'information des pauvres et leur capacité à exercer leurs droits. Mais il insiste sur la nécessité de renforcer les « capacités des organisations de la société civile en vue d'obtenir leur pleine participation au processus à travers l'identification et l'évaluation continue des groupes et/ou associations de base »⁵⁰. Le processus de son élaboration est pris pour modèle d'action à entreprendre pour atteindre les objectifs visés. Processus qui est marqué par la forte implication « des intervenants, des populations et des partenaires du développement », qui sont

très sensibilisés aux « thématiques de croissance et de réduction de la pauvreté »⁵¹. D'ailleurs, les mécanismes de crédit évoqués plus haut sont mis en place « particulièrement au bénéfice d'associations pour éviter toute dérive ou déviation des fonds sollicités »⁵². Voilà que l'on renoue avec la *logique de l'action collective* orientée vers l'utilité collective, reposant sur l'engagement personnel et la participation active de chacun des membres de la collectivité donnée.

Pour assurer son succès, le DSNCRP compte en effet sur la mobilisation des individus dans le cadre des « groupements » constitués sur la base d'identité ou d'intérêts communs : presse, syndicats, coopératives, associations professionnelles, organismes des droits humains, groupements de femmes et de jeunesse, ONG, organisations d'élus locaux et nationaux, et autres organisations et/ou associations de base. Cette démarche participative est, certes, imposée par les bailleurs de fonds internationaux qui souhaitent obtenir l'adhésion de larges secteurs des populations à l'économie de marché dont ils assurent la promotion, et qui exige à ces dernières de durs sacrifices. Mais elle puise au fond sa justification dans les réalités sociales haïtiennes (domination/exploitation/exclusion) nécessitant la recherche de compromis sur un projet de développement national entre des groupes davantage habitués à l'affrontement qu'à la concertation et à l'*action collective* : ils tendent plus spontanément à recourir à la violence pour exprimer leurs frustrations qu'aux moyens pacifiques juridiquement définis. Le Document écarte donc l'idée selon laquelle une société est uniquement constituée d'individus liés par contrat. Il cherche surtout à créer un sentiment collectif fondé sur la participation à un effort commun « pour sortir le pays de la spirale de la pauvreté et de la misère »⁵³. En effet, le

⁵⁰ *Idem.*, 26.

⁵¹ *Idem.*, p. 25

⁵² *Idem.*, p. 57.

⁵³ DSNCRP, *op. cit.*, p. 12.

« relèvement de ces grands défis requiert une mobilisation sans précédent de ressources sur les plans humain, organisationnel et financier. Il s'agira de moduler les efforts à entreprendre en fonction du temps et des nombreuses contraintes auxquelles se heurte le développement d'Haïti »⁵⁴.

Des structures de représentation collective sont donc nécessaires. D'où l'intérêt que présentent « les groupes organisés de la société civile »⁵⁵, malgré leur caractère imprécis et l'absence de liens clairs avec le mouvement social. Plutôt que de s'enfermer dans l'appel incantatoire à l'État qui doit concevoir, planifier et appliquer un programme de développement national, ils pourraient jouer un rôle pour que soient traités les besoins économiques et sociopolitiques généraux, notamment ceux qui sont associés à : l'évolution du travail, l'émergence de nouveaux modes de vie et d'activité, la vulnérabilité de la société face aussi bien aux catastrophes naturelles qu'aux crimes organisés et la mise en concurrence de la nation haïtienne avec les autres nations de la région. La prise en charge de ces besoins nécessite de mettre en œuvre certaines mesures consistant à « impulser une dynamique forte de rattrapage des Objectifs du Millénaire pour le développement, doter le pays d'une économie moderne, renforcer l'État dans toutes ses composantes institutionnelles et mettre notre créativité et notre patrimoine culturel au service du développement du pays ». Il paraît donc nécessaire d'inclure ces groupes dans le processus participatif si l'on veut qu'ils consentent à faire les sacrifices nécessaires pour relever de tels défis. Il y va du maintien de la dignité nationale. D'où la nécessité d'entreprendre une campagne de promotion du DSNCRP visant à : « i/diffuser une conception du développement en Haïti en tant que chemin d'espérance et de construction d'une nouvelle unité nationale; ii/mettre en place

un bloc hégémonique d'alliances autour de la stratégie de développement retenue »⁵⁶. Il s'agit d'obtenir l'engagement personnel de chaque Haïtien à ce projet.

2.- L'institution du citoyen et du patriote

L'institution d'acteurs collectifs passe en effet par l'institution de l'individu comme citoyen et patriote, c'est-à-dire ayant une orientation culturelle nationale. Cet objectif est d'autant plus fondamental que le DSNCRP, pour obtenir la participation de tous à la poursuite des objectifs définis, en appelle non pas à la coercition, mais au civisme et au patriotisme de chaque Haïtien qui doit considérer l'avitement du pays comme inacceptable, donc s'engager personnellement à y remédier dans le cadre de cette mobilisation nationale : « La pauvreté endémique et massive de la population interpelle toutes les consciences haïtiennes à l'intérieur du pays comme dans sa grande diaspora »⁵⁷. La formation d'une conscience civique et patriotique haïtienne est une tâche rude. Car aucun des organes, comme l'église et l'école, n'est parvenu jusque-là à remplir cette fonction.

Engagés dans une lutte sans merci contre le vaudou, les clergés catholique et protestant privilégiés, s'agissant de Dieu, la figure d'Amour centrée sur l'œuvre de la Rédemption et la rémission des péchés⁵⁸. Il s'agit d'accroître le contraste entre le Dieu représentant la Bonté et la Justice d'un côté, et, de l'autre côté, le Diable incarnant le Mal absolu et l'iniquité ; ce dernier est identifié au vaudou et à ses fidèles⁵⁹. Le but est

⁵⁴ *Idem.*, p. 46.

⁵⁷ DSNCRP, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁸ Dès lors, la glorification de l'œuvre de Dieu unique, notamment la rédemption des hommes devient les éléments dominants de la prédication, ceci au détriment des impératifs du *vivre ensemble* ici bas. Certes, le discours de la théologie de la libération développé dans les années 1980 est axé sur la contestation de l'ordre existant générateur de la misère et de la violence socioéconomique. Mais, il n'a pas donné une image tant soit peu précise de l'ordre nouveau qu'on veut substituer à cet ordre, ni définit le rôle que chacun doit y jouer à titre de citoyen responsable.

⁵⁹ André Corten a bien pris la mesure de ce phénomène en insistant sur les effets négatifs du mode d'évangélisation qui a introduit dans la société haïtienne la « diabolisation »

⁵⁴ *Idem.*, p. 46.

⁵⁵ *Idem.*, p. 24.

davantage d'assurer la conversion des individus, que de les intégrer dans la Cité des hommes, donc les préparer à remplir leur devoir de citoyen et de patriote.

Dans le vaudou lui-même, la solidarité et l'engagement réciproques ne sont obligatoires que dans les limites de la communauté unifiée autour du *Lakou* ou du *Hounfor* (Temple vaudou), où les individus sont liés par une sorte de pacte surnaturel. En ce qui concerne les relations extracommunautaires, il n'est nullement postulé l'existence d'un accord originel qui serait garanti par une autorité transcendante. Dès lors, libre à chacun de se comporter comme bon lui semble face aux membres des autres groupes ou de tout inconnu. Enfin de compte, comme la religion chrétienne – telle que pratiquée dans le contexte haïtien marqué par les tensions socioculturelles – le vaudou n'a nullement contribué au développement des symboles et des représentations sous-jacents à la conscience citoyenne nationale⁶⁰.

Quant à l'école, avec le concordat de 1860, l'orientation de la formation est totalement laissée à l'initiative des congrégations de l'Église catholique romaine. Loin d'élaborer et de diffuser des valeurs communes axées sur la solidarité et l'engagement à l'échelle sociale nationale, cette institution inculque aux jeunes les mêmes *préjugés* négatifs, « contraignant, selon Jean Rosier Descardes, tout un peuple à rougir de ses origines africaines »⁶¹ : l'Afrique est assimilée au *règne des ténèbres*. Pour Descardes, « le bilan de l'Église catholique en Haïti, de la signature du Concordat en 1860 à nos jours, est plutôt mitigé. Le nombre élevé d'élèves

alphabétisés ne peut nullement faire oublier sa contribution, peut-être involontaire, dans les problèmes du pays. Mentionnons notamment le clivage villes/campagne, français/créole ou catholicisme/vodou »⁶². Cette contribution négative est d'autant plus importante que les nouveaux préjugés véhiculés se superposent à ceux hérités de l'époque esclavagiste coloniale opposant les groupes sociaux les uns aux autres⁶³. Depuis les années 1990, l'émergence et le développement d'une logique mercantile sous l'influence des investisseurs privés en nombre croissant (phénomène de « lekòl bòlèt ») éloignent cette institution des perspectives de socialisation citoyenne et patriotique.

Le DSNCRP décide de prendre ce problème à bras le corps. Il décide de lier éducation et formation qui doivent être mises en œuvre dans toutes les sphères de la société. Celles-ci sont conçues en termes d'imprégnation des « valeurs fondatrices de la société haïtienne » qui doit contribuer à ancrer les individus dans une identité nationale, dans laquelle chacun doit percevoir les autres comme ses semblables. On retrouve là, la conception durkheimienne de l'action éducative, qui doit être orientée vers le développement d'un « certain nombre d'état physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui et la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné »⁶⁴.

Une telle conception conduit à mettre l'accent sur le contenu de la formation, qui doit permettre de renverser « une tendance marquée à la perte de l'identité nationale, des valeurs du civisme, d'entraide, de solidarité et de tolérance ; la pratique de l'exclusion et de l'affrontement au sein de la population haïtienne »⁶⁵. Ce contenu ne doit donc pas être axé uniquement sur la

(Corten, André, *Misère, religion et politique en Haïti*, 2001, Paris, Karthala, p. 44.).

⁶⁰ Les références mobilisées sont situées dans un contexte, s'agissant du vaudou, marqué par la nécessité de renforcer la cohésion interne des communautés locales qui s'excluent mutuellement. D'où l'importance accordée aux rapports communautaires basés sur la parenté ou sur le lien mystique. Pour les églises chrétiennes l'enjeu est de vaincre le vaudou assimilé à un pur vestige de la barbarie, du satanisme.

⁶¹ Jean Rosier Descardes, *Dynamique vodou et État de droit en Haïti : droits de l'homme et diversité culturelle en Haïti* (Thèses de doctorat), Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2001, p. 72.

⁶² *Idem*.

⁶³ Gérard Barthélemy, *Le pays en dehors. Essai sur l'univers rural haïtien*, Port-au-Prince/Montréal, Henri Deschamps/CIDIHCA, 1989.

⁶⁴ Émile Durkheim, *Éducation et sociologie*, 1995, Paris, PUF, Coll. Quadrige, p. 51.

⁶⁵ DSNCRP, *op. cit.*, p. 105.

transmission des compétences professionnelles ou des savoir-faire particuliers permettant aux apprenants de trouver un emploi sur le marché du travail ou d'accroître leur efficacité dans leurs propres activités. Ce contenu doit tendre vers l'inculcation de la culturelle nationale aux individus, faisant d'eux des citoyens responsables et qui s'engagent envers la nation haïtienne.

- « La culture doit être à la fois un ciment entre les membres de la communauté haïtienne sans distinction de classe, de sexe, d'âge et de religion, la base des solutions aux problèmes du pays et l'un des principaux facteurs du développement national ;
- la culture doit permettre aux Haïtiens de gagner la bataille pour le développement durable, de sauvegarder sa dignité de peuple et de s'imposer face aux autres nations ;
- les principales ressources culturelles à exploiter sont les arts et la littérature, les sites archéologiques, historiques et naturels, mais aussi les traditions populaires et ancestrales ;
- l'action culturelle sera axée sur une culture populaire généralisée et décentralisée. »⁶⁶

En fin de compte, les mécanismes de socialisation doivent contribuer à l'institution de l'individu comme citoyen et patriote, c'est-à-dire capable d'articuler ses intérêts personnels avec l'intérêt du pays, d'accéder à la notion du bien commun, de la discipline, de la vie, de la propriété, ainsi que de la liberté.

⁶⁶ *Idem.*, p. 105.

Conclusion

Le DSNCRP a fait l'objet de deux types de critique : le premier, conservateur, est hostile à l'avènement en Haïti de tout ordre économique et socioculturel fondé en droit, en justice ou en équité, c'est-à-dire un ordre légitime ; le second, altermondialiste, rejette en bloc les principes de l'économie de marché inspirant ce Document. Toutefois, cela n'empêche pas au DSNCRP de recevoir un accueil très favorable des élites, notamment les dirigeants des partis politiques et des organisations de la société civile.

La critique conservatrice dénonce la rigueur de la politique économique axée sur la stabilité macroéconomique, impliquant : d'une part, un refus de l'inflation et de la libre formation des prix en fonction de l'offre et de la demande et, d'autre part, une exigence d' « augmentation des réserves internationales à trois mois d'importation, la limitation du déficit budgétaire à 2 ou 3 % du PIB »⁶⁷. Par ailleurs, elle dénonce son esprit néolibéral qui impose l'ouverture de l'économie aux entreprises étrangères, introduisant ainsi la libre concurrence dans des secteurs régis jusque-là par le monopole des marchands nationaux.

Dans une interview accordée au quotidien haïtien, *Le Nouvelliste*, dans sa livraison du 28 avril 2008, l'ex-premier ministre Marc Bazin, fustige le DSNCRP qu'il estime être « aussi raide, sinon plus que l'ajustement classique »⁶⁸ quant à la politique économique qu'il met en œuvre.

Selon les propos de Marc Bazin rapporté par Dieudonné Joachim, cette politique manquerait donc de pertinence, dans la mesure où elle ignore les causes réelles de la pauvreté en Haïti. Parmi ces causes, la principale est la défaillance de l'État qui crée un climat d'incertitude défavorable aux

⁶⁷ Dieudonné Joachim, 28 Avril 2008, « Le DSNCRP, un type d'ajustement structurel », *Le Nouvelliste*.

⁶⁸ Propos rapporté par Dieudonné Joachim, *op. cit.*

décisions du secteur privé relativement à l'investissement, au commerce et à l'innovation : « Cette politique ne marchera pas sans les mesures d'accompagnement, tel un secteur privé qui prend des risques. Le secteur privé ne peut pas prendre des risques dans les conditions de fonctionnement de l'État tel qu'il est aujourd'hui ».

Il est à noter que la critique conservatrice exprime les intérêts de la minorité visée par le DSNCRP (cf. p. 13), qui se base sur la défaillance de l'État pour justifier son esprit spéculatif et sa logique rentière. Attitudes qui s'avèrent incompatibles avec un développement économique s'appuyant sur la recherche, l'innovation, des investissements sur la longue durée et nécessitant d'avoir des objectifs avec un horizon à long terme. Nombre d'entreprises publiques privatisées avec leurs salariés et parfois leurs fournisseurs ont fait les frais de décisions de fermeture hâtives, uniquement motivées par la réalisation de gains rapides et qui ont cassé des projets industriels prometteurs.

Or, l'un des objectifs fondamentaux du Document est non seulement de contrer cette explosion de la fièvre d'enrichissement conduisant au renoncement à de tels projets, mais encore de renforcer l'efficacité de l'État en vue de le rendre capable d'accompagner la mobilisation nationale en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Donc cette critique n'est pas seulement infondée, elle est tendancieuse.

Quant à la critique altermondialiste, la question clé est celle de savoir « qui contrôle », « qui décide ». Dès le lancement de sa préparation le 12 avril 2007, certains protagonistes désignent les institutions financières internationales comme les véritables instigatrices du DSNCRP. Dans un article posté le 20 avril 2007 sur *Alterpress*, « Haïti : Quelle stratégie de réduction de la pauvreté », Wooldy Edson Loudor s'est fait l'écho de cette critique. Selon lui, par ce Document, le gouvernement haïtien ne vise qu'à satisfaire aux exigences de la Banque Mondiale (BM)

et du Fonds Monétaire International (FMI) qui conditionnent les prêts en faveur des gouvernements des pays pauvres comme Haïti par l'engagement dans un tel processus. En juillet 2007, intervenant autour du thème : « Politique néolibérale/Economie rurale », le responsable de la Plate-forme haïtienne de plaidoyer pour un développement alternatif (PAPDA), Camille Chalmers dénonçait l'orientation néolibérale de ce Document qui fait la part belle aux projets intéressant le grand capital transnational, comme ceux des zones franches susceptibles de priver les paysans des terres arables⁶⁹.

Orientée vers l'économie de marché, le Document est d'emblée perçu comme le vecteur de pillage des ressources naturelles et de l'exploitation de la force de travail haïtienne par des multinationales guidées uniquement par le profit et par la recherche de gain rapide, se souciant peu des intérêts nationaux, tout comme de leurs salariés. Il s'avère donc inefficace quant à la croissance et la réduction de la pauvreté. Et dans une note de presse en date du 20 mai 2008, la PAPDA en appelle à son rejet pur et simple. Car, selon ladite note, ce Document « ne fait pas partie des solutions aux problèmes confrontés par les haïtiens ».

La force de cette critique est d'exprimer l'intérêt de la population haïtienne, et, plus largement, celui des pays pauvres visés par le DSRP des institutions financières internationales : toute stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté demeurera inefficace tant qu'on n'a pas supprimé les mécanismes de pillage des ressources naturelles données et d'exploitation de la main d'œuvre sous-rémunérée et sans protection sociale des pays concernés.

Mais ses limites consistent dans le fait d'occulter les aspects institutionnel,

⁶⁹ Propos rapporté par le quotidien le *Nouvelliste*, 23 Juillet 2007, « Cri d'alarme en faveur de la paysannerie » (Jean Pharès Jérôme).

socioéducatifs et culturels du Document. Ces aspects sont en effet axés sur l'effort pour substituer un ordre légitime à l'ordre violent et brutal existant, c'est-à-dire l'état civil fondé sur la paix et la solidarité entre tous à l'échelle de la société. Il s'agit donc de rompre avec la logique prédatrice générant un climat de « guerre de tous contre tous »⁷⁰ ou de *sauve-qui-peut général*⁷¹ : c'en est là *le saut qualitatif* que le DSNCRP entend *réussir*.

Orientées vers le renforcement des institutions légitimes articulées sur les impératifs d'intégration et d'efficacité collective, les mesures du DSNCRP répondent à l'ordre violent et brutal en place, où les individus se méprisent les uns les autres, et où chacun ignore le bien commun et l'intérêt général ou national. Participant au processus d'*institutionnalisation*, les standards et les normes légitimes, les structures organisationnelles, les mécanismes de socialisation, permettent de discipliner les comportements ; discipline grâce à laquelle l'efficacité économique et sociopolitique nécessaire à la croissance et à la réduction de la pauvreté puisse être atteinte. En définitive, les garanties institutionnelles effectives fournissent des moyens dans la lutte pour en finir avec la situation d'instabilité permanente ou le statu quo en faveur des agents économiques puissants, nationaux et internationaux.

En dépit des critiques susmentionnées ou des demandes d'ajustements, le Document a reçu un accueil très percutant au sein des élites sociopolitiques. Mais cet appui ne suffit pas pour assurer son appropriation par la population qui est gagnée par le scepticisme, témoignant d'une forte défiance à l'égard de ces élites qui se montrent traditionnellement indifférentes à l'égard de

l'intérêt du pays⁷². Le combat le plus difficile à livrer sera de convaincre cette population que la stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté n'est pas uniquement l'affaire des gouvernants ni des dirigeants sociopolitiques, mais aussi sa propre affaire : c'est-à-dire de forger la conscience collective citoyenne et patriotique.

⁷⁰ Thomas Hobbes (1651), [première édition Sirey, 1971], 1996, *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Sirey

⁷¹ Laënnec Hurbon, 2001, *Pour une sociologie d'Haïti au XXI^e siècle. La démocratie introuvable*, Paris, l'Harmattan, pp. 167-168.

⁷² Jean Price Mars, *La Vocation de l'Élite*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti (1919), 2001, pp. 33-34 ; Jean-Claude Jean et Marc Maeschalck, *Transition politique en Haïti. Radiographie du pouvoir Lavalas*, Paris l'Harmattan, 1999, p. 20 ; Leslie J.-R. Péan, *Haïti : économie politique de la corruption : L'ensauvagement macoute et ses conséquences (1957-1990)*, Maisonneuve et Larose, 2007 ; Jacques de Cauna, *Haïti, l'éternelle Révolution*, Port-au-Prince, Éd. Henri Deschamps, 1997 ; Fred Doura, *Économie d'Haïti : dépendance, crises et développement, tome 3*, Montréal, Les éditions Dami, 2003.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).