

Haïti: Progrès tangible mais fragile

Rapport spécial de la Fondation canadienne pour les Amériques et du Dialogue interaméricain

Le président haïtien René Préval dit que son pays ne mérite plus la réputation d'« état failli », et il a raison. Le progrès récent d'Haïti est réel et profond, mais il est menacé par un dysfonctionnement institutionnel continu, incluant l'inexpérience du gouvernement en matière de collaboration avec le parlement. Il y a un urgent besoin de créer de l'emploi, d'attirer l'investissement, de moderniser et d'accroître l'accès aux services sociaux de base, et d'atteindre des signes tangibles de redressement économique. Maintenant que les Nations Unies ont prolongé leur mandat de maintien de la paix jusqu'en octobre 2008, la communauté internationale doit chercher des moyens d'accroître la capacité de l'état haïtien à absorber l'aide au développement et à améliorer le bien-être de la population. L'alternative que représenterait l'inaction pourrait causer une récurrence nuisible.

Haïti commence à émerger du chaos dans lequel le pays était engouffré ces dernières années. C'est une période de stabilité relative qui représente un créneau où Haïti peut avancer sur un chemin solide de croissance économique, de développement politique et de réduction de la pauvreté. Mais c'est également une période de fragilité et de vulnérabilité persistantes, et le progrès n'est en aucun cas assuré.

En février 2006, Haïti a tenu ses pre-

mières élections en cinq ans qui amenèrent au pouvoir l'ancien président René Préval et restaurèrent un pouvoir élu pour la première fois depuis l'expulsion du président haïtien Jean-Bertrand Aristide deux années auparavant. Au cours des 18 derniers mois, le gouvernement haïtien, de concert avec les Nations Unies et d'autres partenaires internationaux – incluant un noyau de pays latino-américains, les États-Unis et le Canada – a atteint un progrès modeste mais perceptible en matière de sécurité et dans l'établissement, bien que minimal, d'une structure de gouvernance démocratique. Mais les institutions publiques et privées sont déplorablement faibles et il n'y pas eu d'avancement économique significatif. Le chômage demeure dangereusement élevé et une majorité de la population vit dans l'extrême pauvreté. Cependant, Haïti devrait être perçue aujourd'hui avec un optimisme prudent. Il y a une possibilité véritable que le pays construise un meilleur avenir.

Les bonnes nouvelles

Le président Préval a été intronisé en mai 2006 à la suite d'élections présidentielles et parlementaires qui furent jugées libres et justes par la communauté internationale et, encore plus important, par la grande majorité des Haïtiens. Des élections locales et municipales furent tenues en décembre dernier, complétant ainsi le cycle électoral d'Haïti et com-

Haïti



INTER-AMERICAN
DIALOGUE

Ce rapport reflète les résultats d'une délégation conjointe à Haïti de la Fondation canadienne pour les Amériques et du Dialogue interaméricain qui a eu lieu du 29 juillet au 1er août 2007. Les auteurs tiennent à remercier Lionel Delatour du CLED pour sa participation au voyage et Caroline Lavoie de FOCAL pour son apport à la rédaction de ce rapport.

“Préval a fait des choix difficiles tels que la décision d'affronter les gangs criminels de Port-au-Prince.”

blant des poste clés à travers un processus démocratique. Au cours de sa première année en fonction, le président Préval, à sa manière tranquille et effacée, s'est montré être un leader efficace. Il a désigné des ministres compétents dans des postes critiques et a franchi les lignes de parti pour transcender la polarisation politique endémique en Haïti. Il a forgé des alliances avec des parties modérées au sein de la société civile, des partis politiques et du secteur des affaires d'Haïti tout en conservant le soutien aux haïtiens pauvres et en maintenant l'appui de la communauté internationale. Jusqu'à présent, l'instinct de Préval a généralement été démocratique et inclusif, et il a fait des choix difficiles tels que la décision d'affronter les gangs criminels de Port-au-Prince. Par contre, le gouvernement est toujours faible et a une capacité limitée à fixer des priorités internes ainsi qu'à implanter décisions et politiques. Le gouvernement a peu d'expérience en matière de collaboration avec le parlement et le parlement lui-même demeure mal organisé et manque de ressources. Il ne contribue pas adéquatement au processus gouvernemental.

Le contexte de sécurité s'est amélioré de façon marquée dans les derniers mois. Ceci est dû largement à l'action efficace des 9100 soldats de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH), qui est entrée au pays il y a plus de trois ans. Le Conseil de sécurité de l'ONU a prolongé le mandat de maintien de la paix jusqu'au 15 octobre 2008, avec une force totale de 7060 troupes militaires et 2091 officiers de police. Ce renouvellement d'un an marque la prolongation la plus longue de la MINUSTAH depuis le début de la mission, et est un signe de l'engagement

continu de la communauté internationale envers Haïti. De plus, le printemps dernier Préval a soutenu les efforts des forces de l'ONU dans la confrontation directe avec les gangs, particulièrement dans les quartiers turbulents de Port-au-Prince tels que Cité Soleil et Martissant. La Police nationale d'Haïti (PNH) a entamé un processus d'examen minutieux des dossiers d'officiers et des centaines d'entre eux suspectés de corruption ont été licenciés alors que de nouvelles recrues ont été choisies et formées.

La volonté politique du gouvernement haïtien de s'attaquer aux gangs, combinée à une coopération accrue entre l'ONU et la PNH, a mené à la capture ou la mort de principaux chefs de gangs et au rétablissement d'une présence étatique dans certains des bidonvilles les plus dangereux du pays. Ce progrès a restauré la confiance de la population haïtienne en la mission de l'ONU et a augmenté le soutien au gouvernement haïtien au complet. Mais le nouveau calme en Haïti sera difficile à maintenir: toute réduction des forces de l'ONU sans une augmentation substantielle de la présence policière mènerait à un retour de la violence. En outre, bien que les pays latino-américains continuent à fournir l'essentiel des troupes onusiennes, plusieurs chercheront éventuellement à favoriser le développement plutôt que le maintien de la paix. Haïti bénéficierait d'une stratégie pour gérer ce processus à long terme.

L'économie d'Haïti semble se stabiliser après des années de stagnation et de recul. Haïti a atteint une croissance de son PNB de plus de deux pour cent l'année dernière, même si la croissance par habitant demeure négative. Cette année, le taux de croissance du pays sera de plus

de quatre pour cent – à peine au-dessus du taux de croissance de la population, mais un pas dans la bonne direction tout de même.

Cette augmentation, que de nouvelles préférences commerciales américaines votées l'année dernière pourraient aider à entretenir, est due à l'accroissement de l'aide étrangère et aux transferts de fonds. Le secteur manufacturier d'Haïti montre des signes de renouveau. Les économistes haïtiens ont établi un climat macroéconomique favorable, en coupant l'inflation de plus de 40 pour cent à moins de 10 pour cent et en stabilisant la monnaie d'Haïti. Malgré ces gains, l'économie haïtienne demeure stagnante sur la plupart des fronts et est durement touchée par le chômage généralisé. Même avec un leadership national soutenu, cela prendra plusieurs années d'aide étrangère avant qu'Haïti puisse faire son propre chemin économiquement.

Défis clés

Quelques-uns des défis politiques et sociaux les plus urgents d'Haïti sont :

- **Renforcer le parlement et ses relations avec le gouvernement.** Toutes les institutions d'Haïti demeurent faibles. Le parlement d'Haïti n'a ni les ressources ni l'expérience pour jouer son rôle législatif. Le président et l'administration n'ont que peu de mécanismes pour interagir avec le parlement. Les partis politiques sont centrés sur des personnalités locales et ne jouent aucun rôle dans l'intégration de la population élargie. Ce sont des problèmes inter reliés qui doivent être abordés conjointement.

Actuellement, le parlement haïtien agit comme si son rôle principal était de ratifier ou de bloquer l'action de l'exécutif au lieu de formuler des politiques. De nombreux parlementaires manquent de personnel, d'équipement, de locaux et d'autre infrastructure. Quelques officiels élus utilisent leurs voitures comme bureaux. En août, un vote parlementaire de « non confiance » a expulsé le ministre de la culture du Président Préval et a souligné les relations précaires et conflictuelles entre les branches exécutive et législative. De plus, alors que de nombreux parlementaires ont d'impressionnantes références et sont bien intentionnés, d'autres ont cherché à être élus pour obtenir l'immunité parlementaire qui les empêche d'être poursuivis pour activités illégales.

- **La Police nationale d'Haïti et l'administration de la Justice.** Le besoin de recruter et de former une nouvelle force policière haïtienne est une priorité centrale du gouvernement et de la communauté internationale. La tâche est intimidante et l'échec d'efforts similaires dans les années 1990 souligne le besoin d'un engagement à long terme sur cette question. Cependant, il y a un mouvement dans la bonne direction. Aujourd'hui, la Police nationale d'Haïti (PNH) est composée de 7000 policiers. En outre, 1400 autres auront complété leur formation d'ici mi-2008. Mais la PNH est toujours loin de son objectif de 15 000 officiers.

Les centres d'entraînement courants sont insuffisants pour combler les besoins de la PNH et la communauté internationale a, jusqu'à présent, refusé d'aider à construire de nouveaux

“ La stabilité politique d'Haïti est menacée par la possibilité d'élections sujettes à des retards indéfinis. ”

“De nouvelles alliances et ressources sont désespérément requises pour élargir et améliorer l'éducation.”

établissements. De plus, la PNH manque toujours d'une force aérienne (par hélicoptère) et la garde côtière est complètement inadéquate. Dans le but d'endiguer la corruption, des centaines de policiers ont été licenciés, surtout pour participation dans les gangs ou pour abus de droits humains. Les officiels espèrent qu'une augmentation des salaires des policiers contribuera à réduire l'attrait des gains illégaux. Il y a présentement trois lois concernant la modernisation du système judiciaire en attente de sanction par le Parlement, mais l'effondrement généralisé du système judiciaire rend quasi impossible la poursuite d'officiers de police et la plupart des criminels ordinaires sont libérés également. Inversement, de nombreuses personnes possiblement innocentes attendent derrière les barreaux pour que leurs cas soient entendus. La nécessité de former plus de juges et d'améliorer l'infrastructure physique est extrêmement pressante.

- **Le potentiel d'un effondrement constitutionnel.** La constitution haïtienne oblige à des élections nationales fréquentes qui mettent une grande pression financière et organisationnelle sur le gouvernement et la communauté internationale. Les élections nombreuses et coûteuses requises par la constitution sont insoutenables étant donné la rareté des ressources à la disposition de l'état haïtien. Par exemple, la constitution exige que 10 sénateurs partent en élections en décembre (en plus d'un onzième siège sénatorial laissé vacant par la mort de son occupant dans un accident de voiture l'hiver dernier). Ceci serait la sixième élection nationale en Haïti en 18 mois, et le coût est estimé à plus de

US\$15 millions.

Amender la constitution dans le but de rationaliser les élections haïtiennes demande l'action de trois gouvernements successifs. De plus, le registre civil pour les élections de 2006 est déjà dépassé. La stabilité politique d'Haïti est menacée par la possibilité d'élections sujettes à des retards indéfinis. Les élections sénatoriales prévues en décembre seront la prochaine épreuve. Si elles sont retardées, le sénat haïtien débutera 2008 avec moins des deux tiers de ses 30 sièges comblés. Ce n'est guère un signe prometteur pour le retour du pays à une démocratie électorale.

- **Éducation.** Plus de la moitié de la population d'Haïti est fonctionnellement illettrée et quelques 500 000 enfants d'âge scolaire n'ont jamais eu la chance d'aller à l'école. Le système scolaire public est mal géré et n'atteint qu'une minorité d'enfants, laissant ainsi aux écoles privées le soin de combler cet énorme vide avec de larges variations au niveau de la qualité et du cursus. Même les enfants qui reçoivent une éducation apprendraient peu.

Une importante contrainte pour le système scolaire est la qualité et le nombre d'enseignants. Environ 1000 enseignants supplémentaires sont nécessaires pour répondre à la demande. De nouveaux partenariats entre agences publiques et écoles du secteur privé pourraient fournir une solution d'avenir. Une loi a été soumise au parlement haïtien qui créerait le cadre pour un dialogue public-privé et pour améliorer la gouvernance du secteur scolaire. Certains parlementaires

craignaient que cette loi mènerait à la suprématie du secteur privé sur le public en matière d'éducation, mais de nouvelles alliances et ressources sont désespérément requises pour élargir et améliorer l'éducation.

Nos conclusions

1. Face à ces défis pressants – en plus du besoin urgent de relancer l'économie haïtienne et de maintenir les améliorations au niveau sécurité – les États-Unis, le Canada, les agences des Nations Unies et la communauté internationale ont un rôle critique à jouer dans l'avancement du pays. L'implication soutenue de la communauté internationale est cruciale pour qu'Haïti émerge en tant qu'état viable et autosuffisant – et le renouvellement du mandat de l'ONU est une partie nécessaire de cet engagement.

2. Le président René Préval a surpassé les attentes en termes de sa capacité à maintenir un niveau de paix sociale et à centrer les priorités gouvernementales sur des enjeux clés tels que la sécurité. Il ne fait pas de miracles et continue à faire face à d'importantes contraintes dans sa capacité d'agir, mais il a démontré qu'il était un partenaire fiable pour le développement.

3. La plupart des agences donatrices internationales s'efforcent toujours de comprendre comment travailler efficacement en Haïti. Tout en reconnaissant que de grands pas ont été faits dans les dernières années, l'aide ne demeure que vaguement coordonnée et place bien souvent un lourd fardeau administratif sur le gouvernement haïtien et ses pauvres res-

sources institutionnelles. Une meilleure coordination entre les banques de développement, les agences d'aide internationales et le gouvernement haïtien demeure une priorité élevée.

4. La mission des Nations Unies en Haïti a beaucoup bénéficié de l'implication d'un noyau de pays latino-américains comprenant l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay. Leur engagement continu, ainsi qu'un plus grand rôle du Mexique, devraient être encouragés et soutenus par les acteurs traditionnels du développement.

5. Haïti souffre d'un manque de capacité d'absorption qui a plusieurs effets néfastes. Les ressources sont souvent lentes à atteindre leur but prévu et le gouvernement se trouve dans l'incapacité d'implanter les projets désirés. Le manque de personnel adéquat demeure un problème critique. Les agences de développement international devraient réserver des fonds pour permettre au gouvernement d'engager du personnel compétent et bien formé au sein de certains ministères prioritaires. Ainsi que l'administration Préval pourrait bouger plus rapidement et exécuter ses plans.

6. Les problèmes importants d'Haïti sont aggravés par le fait que sa mauvaise réputation occulte le progrès réel qui a été accompli et décourage de ce fait l'investissement, le tourisme et le soutien aux nouvelles initiatives. Les agences de classement international devraient revoir leurs données sur Haïti afin d'assurer que leur jugements reflètent la situation actuelle et ne soient pas fondés sur de

“ Des approches innovatrices à la création d'emploi doivent être une priorité élevée. ”

“Le parlement haïtien nécessite une attention urgente pour qu’il puisse commencer à jouer son rôle dans le processus démocratique.”


l’information maintenant désuète.

7. Le parlement haïtien nécessite une attention urgente pour qu’il puisse commencer à jouer son rôle dans le processus démocratique. Mal organisé et basé sur un faible système de partis, le parlement a, jusqu’à présent, été davantage un obstacle qu’un partenaire dans le développement d’Haïti. Les efforts de formation des parlementaires ont été insuffisants jusqu’ici, mais sont en cours. De nouveaux efforts pour renforcer le parlement sont d’une priorité absolue. Une attention plus grande sur le parlement lui-même doit être assorti à l’amélioration de la capacité du gouvernement à travailler avec les officiels élus.

8. Le contexte de sécurité d’Haïti s’est nettement amélioré ces derniers mois. La mission de maintien de la paix des Nations Unies est devenue beaucoup plus efficace dans son attaque des gangs, source des violences dans les bidonvilles de Port-au-Prince et des Gonaïves. Cependant, toute réduction des troupes de l’ONU résulterait en un regain de violence à moins que les efforts d’assainissement et de formation de la Police Nationale d’Haïti soient non seulement soutenus mais également augmentés. De plus, l’administration générale de la justice en Haïti est en péril et doit être au cœur de l’assistance internationale.

9. Le taux de chômage galopant est un des défis principaux auxquels Haïti fait face présentement. Ayant augmenté le niveau de sécurité, le gouvernement et la communauté internationale doivent maintenant établir des preuves concrètes que le niveau de vie s’améliore en se concentrant

sur l’emploi, l’investissement et l’infrastructure. Bien que certains programmes de création d’emploi aient été implantés, il est clair que davantage d’efforts sont requis afin de générer de l’emploi qui aidera les Haïtiens à combler leurs besoins primaires et à former la base d’une stabilité sociale accrue. Plusieurs des importants défis d’Haïti tels que la santé publique l’hygiène, l’enlèvement des déchets et le développement de l’infrastructure de base peuvent être résolus en se servant du vaste réservoir de main-d’œuvre non qualifiée et semi qualifiée d’Haïti. Des approches innovatrices à la création d’emploi doivent être une priorité élevée.

La conjoncture actuelle en Haïti est critique. Les efforts internationaux ont énormément contribué au maintien de la paix et à la stabilisation économique, mais peu de progrès visible a été fait dans la promotion du développement économique et de l’amélioration du bien-être social. Le gouvernement haïtien et ses partenaires de développement internationaux ont maintenant un an pour se concentrer sur ces tâches importantes avant que le mandat de maintien de la paix de l’ONU n’arrive à échéance en octobre 2008. Le progrès prometteur mais fragile d’Haïti sera difficile à maintenir à moins que les autorités haïtiennes et internationales ne s’engagent à affronter les problèmes du pays avec insistance renouvelée. 

Délégation

Le Très Honorable Joe Clark

Ancien premier ministre canadien

Membre du conseil d'administration, Fondation canadienne pour les Amériques

Membre, Dialogue interaméricain

Peter D. Bell

Président émérite, CARE USA

Codirecteur, Dialogue interaméricain

Peter Hakim

Président, Dialogue interaméricain

Carlo Dade

Directeur général

Fondation canadienne pour les Amériques

Daniel Erikson

Associé principal et Directeur de programmes

Dialogue interaméricain



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

La Fondation canadienne pour les Amériques est un institut indépendant dédié à l'analyse de politiques, et à l'encouragement de l'étude et du dialogue autour de thèmes à caractère social, politique et économique qui affectent l'hémisphère occidental et la relation entre le Canada et les Amériques. Notre intérêt est de promouvoir une compréhension accrue de ces questions autant au Canada que dans le reste de la région. Basée à Ottawa au Canada, FOCAL a été fondée en 1990 par un acte du parlement canadien comme institut de recherche indépendant.

Depuis, FOCAL a travaillé avec le secteur privé, le secteur public, la société civile et les organismes internationaux sur une série de projets centrés sur des thèmes d'intérêt social, politique et économique. FOCAL tend à focaliser ses projets plus spécifiquement sur la gouvernance, le développement économique et la sécurité.

FOCAL est l'unique institution en son genre au Canada spécialisée en matière de l'hémisphère occidental et à la fine pointe de la recherche sur les Amériques. L'équipe d'experts dynamiques de FOCAL cherche constamment à promouvoir le dialogue sur ces thèmes et à approfondir la connaissance de ceux-ci tant au Canada qu'à travers les Amériques.



Le Dialogue interaméricain est le principal centre aux États-Unis d'analyse politique, d'échange et de communication sur les enjeux de l'Hémisphère occidental. Le Dialogue réunit des leaders des secteurs public et privé provenant des Amériques entières afin d'aborder les problèmes et opportunités hémisphériques. Ensemble ils tentent de bâtir une coopération entre nations de l'Hémisphère occidental et d'avancer le programme régional de gouvernance démocratique, d'équité sociale et de croissance économique.

Le Dialogue est composé d'un groupe sélect de 100 citoyens éminents des Amériques incluant des leaders des domaines politique, académique, des affaires et des médias ainsi que d'autres leaders non gouvernementaux. Douze membres du Dialogue ont été président de leur pays et plus de deux douzaines ont servi au niveau du cabinet.

Depuis 1982—à travers des gouvernements républicains et démocrates successifs et de nombreux changements de dirigeants ailleurs dans l'hémisphère—le Dialogue a contribué à modeler l'agenda des enjeux et options dans les relations interaméricaines.

1 rue Nicholas, bureau 720
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada
Tél: (001) 613.562.0005 | Téléc: 613.562.2525
Courriel: focal@focal.ca | Site Internet: www.focal.ca