



Haïti

Le sous-développement durable

Vladimir Pierre Antoine Lovinski

Les Presses de l'Université d'Ottawa

HAÏTI

HAÏTI

Le sous-développement durable

Vladimir Pierre Antoine Lovinski

Les Presses de l'Université d'Ottawa
2023



Les Presses de l'Université d'Ottawa
University of Ottawa Press

Les Presses de l'Université d'Ottawa (PUO) sont fières d'être la plus ancienne maison d'édition universitaire francophone au Canada et le plus ancien éditeur universitaire bilingue en Amérique du Nord. Depuis 1936, les PUO enrichissent la vie intellectuelle et culturelle en publiant, en français ou en anglais, des livres évalués par les pairs et primés dans le domaine des arts et lettres et des sciences sociales.

www.presses.uOttawa.ca

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Titre : Haïti : le sous-développement durable / Vladimir Pierre Antoine Lovinski.

Noms : Lovinski, Vladimir Pierre Antoine, auteur.

Collections : Collection Politique et politiques publiques.

Description : Mention de collection : Politique et politiques publiques | Comprend des références bibliographiques.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20230519598 | Canadiana (livre numérique) 20230519652 |

ISBN 9782760340787 (couverture souple) | ISBN 9782760340770 (couverture rigide) | ISBN

9782760341036 (EPUB) | ISBN 9782760340794 (PDF)

Vedettes-matière : RVM : Haïti—Politique et gouvernement. | RVM : Haïti—Conditions économiques. | RVM : Haïti—Conditions sociales. | RVM : Décentralisation administrative—Haïti. | RVM : Administration publique—Haïti.

Classification : LCC JL1090.L68 2023 | CDD 320.97294—dc23

Dépôt légal : Quatrième trimestre 2023

Bibliothèque et Archives Canada



© Vladimir Pierre Antoine Lovinski

Tous droits réservés.

Ce livre est publié en libre accès CC BY-NC-ND 4.0. En vertu de cette licence, vous êtes autorisé à :

Partager : copier, distribuer et communiquer le matériel par tous moyens et sous tous formats ;

Selon les conditions suivantes :

Attribution : Vous devez créditer l'Œuvre, intégrer un lien vers la licence et indiquer si des modifications ont été effectuées à l'Œuvre. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens raisonnables, sans toutefois suggérer que l'Offrant vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son Œuvre ;

Pas d'utilisation commerciale : Vous n'êtes pas autorisé à faire un usage commercial de cette Œuvre (ni dans sa totalité ni des extraits) ;

Pas de modifications : Dans le cas où vous effectuez un remix, que vous transformez, ou créez à partir du matériel composant l'Œuvre originale, vous n'êtes pas autorisé à distribuer ou mettre à disposition l'Œuvre modifiée.

Pas de restrictions complémentaires : Vous n'êtes pas autorisé à appliquer des conditions légales ou des mesures techniques qui restreindraient légalement l'utilisation de l'Œuvre dans les conditions décrites par la licence.

Pour plus de détails : www.creativecommons.org.

Imprimé au Canada

Équipe de la production

Révision linguistique	Jacques Côté
Correction d'épreuves	Stéphanie Roesler
Mise en page	Nord Compo
Maquette de la couverture	Benoit Deneault

Image de la couverture

Kevens Prevaris, *Déconstruction*, acrylique sur toile, 90 cm x 70 cm

Les Presses de l'Université d'Ottawa sont reconnaissantes du soutien qu'apportent, à leur programme d'édition, le gouvernement du Canada, le Conseil des arts du Canada, le Conseil des arts de l'Ontario, Ontario créatif, la Fédération canadienne des sciences humaines, par l'entremise de la Subvention du livre savant (PAES), le Conseil de recherches en sciences humaines, et surtout, l'Université d'Ottawa.



ONTARIO ARTS COUNCIL
CONSEIL DES ARTS DE L'ONTARIO
an Ontario government agency
un organisme du gouvernement de l'Ontario



Canada Council
for the Arts

Conseil des arts
du Canada

Canada



uOttawa

Table des matières

Liste des tableaux.....	ix
Liste des figures.....	xi
Liste des sigles et acronymes.....	xiii
Remerciements.....	xvii
Avant-propos.....	xix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
La problématique du développement en Haïti.....	19
CHAPITRE 2	
Les facteurs sociopolitiques.....	39
CHAPITRE 3	
Instruments et mécanismes de gouvernance territoriale.....	61
CHAPITRE 4	
Développement local et lutte contre la pauvreté	89
CHAPITRE 5	
Économie territoriale et développement.....	121
CONCLUSION	149
Bibliographie	159

Si, bergers du troupeau, nous nous en constituons les loups ; si, gardiens de la maison, nous nous faisons les voleurs qui la brisent et la pillent ; si, rebelles au meilleur de nous-mêmes, nous manquons à nos engagements solennels, alors il sera temps d'entrer en jugement avec nous et de nous demander des comptes.

Dumarsais Estimé
Discours d'investiture du président,
16 août 1946

Chaque société nourrit [...] l'ordre politique de ce qu'elle est, c'est-à-dire des relations qu'y entretiennent groupes et individus, des soucis et des croyances dont ils sont porteurs. Aussi spécialisé soit-il, l'espace de la politique est façonné par les activités sociales les plus diverses, économiques, religieuses ou culturelles.

Jacques Lagroye

Liste des tableaux

TABLEAU 1.1.	Variation du taux directeur de la BRH.....	29
TABLEAU 2.1.	Chronologie du Bilan de succession des différents présidents de la république	42
TABLEAU 2.2.	Les performances économiques au vu de la stabilité politique.....	48
TABLEAU 4.1.	Évolution des crédits budgétaires par secteur d'activité (en % des dépenses totales)	102
TABLEAU 4.2.	Repères pour l'efficacité et la qualité de l'enseignement primaire.....	106
TABLEAU 5.1.	État des recettes locales pour l'exercice 2017-2018	124
TABLEAU 5.2.	Répartition des recettes locales propres entre les communes	126
TABLEAU 5.3.	Présentation du secteur des IMF.....	135
TABLEAU 5.4.	Critères d'évaluation de performance sociale et financière des IMF.....	140
TABLEAU 5.5.	Portefeuille brut : ventilation en fonction du sexe et du type d'institution	141
TABLEAU 5.6.	Volume d'épargne en fonction du type d'épargne et d'institution	142

Liste des figures

FIGURE 1.1.	Indicateur de pauvreté par milieu de résidence	21
FIGURE 1.2.	Les indicateurs de pauvreté par département	21
FIGURE 4.1.	Les cinq chocs subis par les ménages.....	111
FIGURE 4.2.	Dépense en santé du gouvernement.....	111
FIGURE 4.3.	Dépenses de santé du gouvernement par habitant : Haïti, PFR, et région ALC, 2014	112

Liste des sigles et acronymes

ACCT :	Agence de coopération culturelle et technique
AID :	<i>Act for International Development</i>
AMAGA :	Association des Maires de la Grand'Anse
AMO :	Association des Maires de l'Ouest
ANACAPH :	Association Nationale des Caisses Populaires Haïtiennes
ANIMH :	Association Nationale des Institutions de Microfinance d'Haïti
BM :	Banque mondiale
BRH :	Banque de la République d'Haïti
CAO :	Coefficient d'autosuffisance opérationnelle
CASEC :	Conseil d'Administration de la Section Communale
CCI :	Cadre de Coopération Intérimaire
CDFH :	Coopération décentralisée franco-haïtienne
CEC :	Caisse d'épargne et de crédit
CEP :	Conseil Électoral Provisoire
CEPALC :	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFGDCT :	Contribution au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales
CFPB :	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CHUDAC :	Centre Humanisme démocratique en action
CIDIHCA :	Centre international de documentation et d'infor- mation haïtienne, caribéenne et afro-canadienne
CME :	Commission municipale de l'éducation
CNRA :	Commission Nationale à la Réforme Administrative
CRESFED :	Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement

DIGCP :	Direction de l'Inspection Générale des Caisses Populaires
DPCE :	Direction de la Planification et de la Coopération Externe
DSNCRP :	Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DSRP-I :	Document de Stratégie Intérimaire pour la Réduction de la Pauvreté
ECVMAS :	Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme
EMMUS :	Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services
EUEH :	Éditions de l'Université d'État d'Haïti
FASR :	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé
FENAMH :	Fédération Nationale des Maires d'Haïti
HCR :	Hôpitaux Communautaires de Référence
HUEH :	Hôpital de l'Université d'État d'Haïti
IDH :	Indice de Développement Humain
IHSI :	Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique
IMF :	Institution de Microfinance
ISTEAH :	Institut des Sciences, des Technologies et des Études Avancées d'Haïti
KNFP :	Konsèy Nasyonal Finansman Popilè
LAPOP :	Latin American Public Opinion Project (institut de recherche)
MEF :	Ministère de l'Économie et des Finances
MENFP :	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
MICT :	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MPCE :	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MSPP :	Ministère de la Santé Publique et de la Population
OCB :	Organisation communautaire de base
ODE :	Office de l'Eau de la Martinique
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONPES :	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion Sociale

PAPDA :	Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif
PARDH :	Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti
PARDN :	Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haïti
PARP :	Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Extrême
PAS :	Programmes d'ajustement structurel
PDNA :	Post-Disaster Needs Assessment
PIB :	Produit intérieur brut
PMA :	Pays les moins avancés
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PSDH :	Plan Stratégique de Développement d'Haïti
ROE :	Return on Equity (rendement des capitaux propres)
SSPE :	Structure de santé de premier échelon
TKL :	Ti Kominote Legliz (Communauté ecclésiastique de base)
UCS :	Unité Communale de Santé
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Remerciements

Le présent ouvrage a bénéficié de l'appui de plusieurs personnes, certaines en prenant part aux recherches qu'il a nécessitées ; d'autres en relisant des ébauches de chapitres. Ne pas les remercier serait pour moi un acte d'ingratitude. Tout d'abord, je pense à l'équipe du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Woodly Fleurjuste, Lorenzo Bonhomme et Marc Eddy Alexandre qui m'ont permis d'avoir accès à certaines données sur la finance locale et les recettes communales. Je voudrais exprimer ma gratitude envers Pierre Oldophe Bonhomme et Jean Frantzky Calixte qui ont été des sources incontournables lors des recherches de terrain. Je tiens aussi à remercier Nora Brutus, Petit Franc Ibréus et Danaxon Joachim qui ont fait un travail impeccable quant à la relecture des différents chapitres du texte. Je souhaite souligner l'importante contribution du peintre haïtien Kévens Prévaris qui n'a pas hésité à concéder le droit d'exploitation de l'image en couverture d'ouvrage. Je ne saurais oublier, pour leur soutien moral et leurs encouragements réitérés, mes amis de parcours à l'Institut National d'Administration, de Gestion et des Hautes Études Internationales (INAGHEI), Emmanuela Cinéa, Jimmy Saintvil, Valery Paul Edmond et James Calixte. Un remerciement spécial à mes grands amis, Sébastien Moïse Réveil et James Harry Loiseau.

Mes remerciements vont également à l'équipe des Presses de l'Université d'Ottawa pour avoir facilité le processus de publication, en particulier Lara Mainville, directrice générale, et Geneviève Tellier, directrice de collection. Sans la bonne collaboration professionnelle de Laurence Sylvain, responsable des acquisitions, dans la mise en forme du texte et la facilitation des différentes étapes allant de l'acquisition à la production, la matérialisation de cet ouvrage n'aurait pas été possible.

Je dois exprimer ma plus profonde gratitude à l'endroit de mon cousin, le professeur Evens Emmanuel, vice-recteur à la recherche et à l'innovation à l'Université Quisqueya, et à madame Michèle Duvivier Pierre-Louis, ex-première ministre et présidente de la Fondation Connaissance et Liberté (FOKAL) dont les différentes formes de soutien m'ont été d'une utilité inestimable. Mes plus sincères remerciements vont à l'égard des personnes – anonymes pour cause de confidentialité – qui ont accepté volontiers de participer à l'enquête de terrain. C'est en partie grâce à ces anonymes que ce travail a vu le jour.

Je ne saurais terminer sans remercier les membres de ma famille, ma mère Marie-Hortense, mes deux grandes sœurs Marie Elizabeth Chantal et Martine Lovinski pour leur amour et leur encouragement moral.

À vous tous et toutes, je vous dois une fière chandelle !

Avant-propos

*Si'w konnen jan'm gen lapenn lò'm wè'w kouche sereng nan venn
Anpil prezidan avi vivi ti sousou fin sousè'w
Rayisman move santiman fèn manje men'k ba nou manje
Sa'k rive moun yo la, m'pa rekonèt Ispanyola
Santodomingo bingo wa di'w leve nan premye lo
Akote'w nou tout nan dlo, Boyo tounen tijwèt yoyo
Ayiti Toma pèdi wout, wa di'n te chwazi move bout
Men anpil chay la pi lou, santi kè'm lou, santi'm jalou
Pè letènel o ! Bon Bèje pwoteje lavi mwen
Diwo disyèl lè'w voye je'w vòlò fini ak peyi mwen
Fò dwe rete on grenn solisyon
Fò'w sove lasitiyasyon
« Ayez pitié » mon Bèje ! mwen vle viv nan peyi mwen¹*

Émeline Michel

Rien qu'en écoutant la fameuse chanson – devenue classique dans le répertoire musical haïtien – « Pè Letènel » (en français « Père Éternel ») d'Émeline Michel, on pourrait entre autres remarquer l'évolution du tragique destin de ce pays miné par l'autoritarisme et la corruption. Un cri du cœur pour dénoncer la décrépitude d'une société mal en point, en mal de repères, où la drogue, l'impunité, le désespoir, la pauvreté semblent devenir un état de fait normal sous l'incroyable regard des élites politiques et économiques profitant *a maxima* de cette situation de détresse. De l'autre côté de l'île, la République dominicaine, grande championne de cette situation de détresse, pays dont la République d'Haïti est devenue dépendante, n'hésite pas à déverser sur le marché

1 Émeline MICHEL (2000). « Pè Letènel », album *Cordes et Âme*, production Cheval de feu.

haïtien des produits d'une grande réputation de mauvaise qualité. Des produits faits exclusivement pour Haïti. Qui s'en préoccupe ? Personne !

Nous introduisons cet ouvrage avec cette chanson d'Émeline Michel parce qu'il y a plus d'un parallèle à faire. Si, de nos jours, tout observateur peut convenir que la situation dans laquelle le peuple haïtien évolue est cauchemardesque, pourtant, à la fin des années 1980 une vague d'espoir soufflait sur la société haïtienne. On espérait que la fin de la dictature des Duvalier (début février 1986) amorcerait une nouvelle ère marquée par la démocratisation de la société et de la lutte contre la corruption ; et surtout on aurait voulu l'entame des réformes en profondeur au sein de l'État en vue d'engendrer un cercle vertueux de développement.

Au final, après plus d'un quart de siècle d'application des réformes décentralisatrices, le développement tant espéré peine à se concrétiser. Il serait donc intéressant de porter un regard sur le déploiement de ces réformes au sein de la société haïtienne. La particularité de notre démarche est de restituer le débat sur le développement dans un cadre territorialisé. Tout en cherchant à identifier le mode de territorialisation de l'action publique, nous nous efforçons d'expliquer la nature des rapports qui se tissent entre les catégories d'acteurs, leur mode d'appropriation des mécanismes d'intervention, la gouvernance multiniveau et la gestion publique.

Le besoin d'analyser le marasme socioéconomique haïtien a fait l'objet de nombreuses recherches. Souvent le développement en Haïti est qualifié d'échec, dénoncé comme un chaos ou une crise permanente².

2 Il existe différentes thèses sur le caractère permanent de la crise haïtienne. D'abord l'historien Leslie François Manigat, s'inspirant grandement de l'école des annales et de la conception gramscienne d'une crise, aborde la modernisation « ratée » d'Haïti (à son sens) ou la crise haïtienne contemporaine comme une crise de système parcourant l'espace-temps haïtien. Cela étant dit, les crises récurrentes que subit la société haïtienne prennent des formes variées, mais à la base elles résultent d'un problème séculaire qui perdure depuis plus d'un siècle : le blocage du passage d'un système social à un autre dans un hiatus intersystémique. Le problème de développement – de la transformation socioéconomique – est alors assimilé à un blocage entre deux systèmes : la société traditionnelle, système qui ne veut pas mourir, et la modernisation politique, qui n'arrive pas à naître. C'est pourquoi il affirme qu' « Haïti est restée fondamentalement une société traditionnelle en mal d'enfantement chronique de sa société moderne ». Frédéric Gérard Chéry aborde le sujet dans une perspective similaire, relevant le caractère permanent de la crise qui sévit en Haïti. Elle est devenue le facteur autour duquel les acteurs, tant internes qu'externes, s'organisent sur le plan économique, culturel et socio-politique. En ce sens, l'histoire économique et politique d'Haïti peut être comprise comme une histoire de succession de crises. Cf. MANIGAT, (1995/2009). *La crise haïtienne contemporaine : rétrospective et perspective dans la saisie du*

Comment interpréter la tragédie socioéconomique haïtienne ? Devrait-on attribuer aux politiques de développement la descente aux enfers d'Haïti ? Les désigner comme la cause fondamentale ? Ou suffit-il, à l'instar de certains intellectuels, d'acculer la société haïtienne au statut de société rétrograde, archaïque, réfractaire aux bienfaits de la modernité, du développement, pour apporter un élément explicatif des problèmes de développement et de pauvreté extrême auxquels la société haïtienne est confrontée ? Il n'est pas étonnant de recenser dans la littérature des sciences sociales haïtiennes des études du type d'*Haïti a choisi de devenir un pays pauvre*³, ou d'autres affirmant à tout bout de champ « l'échec de l'aide internationale à Haïti⁴ ». La qualité distinctive de ces études, c'est de ne pas parvenir à une caractéristique du propre de la société haïtienne, de ne jamais interpréter cette société comme une réalité objective, c'est-à-dire avec ses caractéristiques particulières, et de négliger le rapport pratique de la classe politique et des autres catégories d'élites avec la société. D'ailleurs, me semble-t-il, il est très facile d'affirmer que l'aide internationale a échoué ou que la société haïtienne est réfractaire au développement, mais parvenir à démontrer les mécanismes endogènes et exogènes qui contribuent à rendre cela possible est un exercice intellectuel beaucoup plus difficile à réaliser. Rien d'étonnant que ces études prennent la forme de slogans. Le plus souvent avec un effet sensationniste.

Considérer les problèmes de développement de la société haïtienne avec de tels regards contemplatifs mène à des idées simplistes, une vue minimaliste de l'étendue du problème. Le champ du développement est une réalité bien plus complexe que l'on pourrait imaginer. Souvent réduit à l'économie, le développement est un problème social qui concerne tous les interstices d'une société. Cela renvoie donc au bien-être de toute une population. Pour qu'une société parvienne à se développer, il faut que les décisions politico-économiques correspondent

point critique d'aujourd'hui : une lecture d'historien-politologue, Port-au-Prince, Éditions des Antilles / CHUDAC, 411 p. ; CHÉRY (2005). *Société, économie et politique en Haïti : la crise permanente*, Port-au-Prince, Éditions des Antilles S.A., 295 p. ; Rose Nesmy SAINT-LOUIS (2011). *Le vertige haïtien : réflexions sur un pays en crise permanente*, Paris, L'Harmattan, 338 p. ; Fritz DORVILIER (2012). *La crise haïtienne du développement : essai d'anthropologie dynamique*, Québec, Presses de Université de Laval, 167 p.

- 3 Etzer S. ÉMILE (2017). *Haïti a choisi de devenir un pays pauvre : les vingt raisons qui le prouvent*, Port-au-Prince, Presses de l'Université Quisqueya, 150 p.
- 4 Voir le texte très polémique de Ricardo SEITENFUS (2015). *L'échec de l'aide internationale à Haïti : dilemmes et égarements*, traduit du brésilien par Pascal Reuillard, Port-au-Prince, EUEH, 337 p.

aux besoins de son développement. Autant dire que les solutions miracles n'existent pas, les solutions doivent être compatibles avec la société en question. Contre la thèse intellectuellement paresseuse de l'échec des politiques de développement (*policy failure*), le cadre d'analyse proposé dans le présent essai explore une nouvelle piste : l'étude empirique des problèmes de développement de la société haïtienne sur la base des préceptes du développement économique local, de l'économie de proximité et de la décentralisation afin de mettre en lumière des savoirs sur cet aspect du développement trop longtemps oublié. Nous proposons ainsi une analyse davantage centrée sur le local, les acteurs, les pratiques et les usages. Le développement ici n'est pas idéalisé, encore moins diabolisé ; il est considéré comme une démarche praxéologique, un ensemble d'instruments et de recettes dont il convient d'analyser leur appropriation et leur mise en pratique. Les stratégies de développement priorisées correspondent-elles à la réalité et aux besoins locaux de la société haïtienne ? Les acteurs locaux sont-ils impliqués dans le processus de développement économique ? Quelle place occupe le niveau local dans la fabrication des décisions collectives ? La classe dirigeante, les décideurs politiques éprouvent-ils une volonté réellement favorable à des politiques de réformes décentralisatrices en Haïti ?

Le sous-développement durable, objet de cet essai, ne réfère pas forcément à une étude classique de sous-développement, comme on le faisait autrefois. Nous savons pertinemment que le qualificatif « sous-développement » est tombé en désuétude dans la rhétorique développementiste. Par hypocrisie ou, peut-être, pour être politiquement correct, on préfère utiliser la formulation *pays en voie de développement*, même si la réalité socioéconomique de ces pays reste encore très éloignée de ce qui se fait de mieux en matière de développement humain. Précisons, également, que le fait d'évoquer la notion de sous-développement ne renvoie pas nécessairement à une interprétation binaire du *système-monde-moderne*⁵ que l'on pourrait catégoriser entre développement et sous-développement. L'état de sous-développement n'est pas compris ici comme la forme inachevée du développement ou, pour rester dans la rhétorique développementiste, un retard dans la course au développement économique.

5 Immanuel WALLERSTEIN (1974). « The rise and future demise of the world capitalist system. Concepts for comparative analysis », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, no 4, p. 387-415 ; Immanuel WALLERSTEIN (1980). *Le système du monde du xv^e siècle à nos jours*, t. I : *Capitalisme et économie-monde : 1450-1640*, Paris, Flammarion, 336 p.

Le sous-développement est compris, dans cet essai, comme la résultante de l'intégration d'une certaine catégorie de société dans le système mondial, dans un rapport d'échange inégalitaire⁶. Ce rapport d'échange crée un circuit d'exploitation du surplus à l'échelle mondiale, au moyen d'un échange inégal matérialisé par de multiples formes d'exploitation ou de relations marchandes, tels le colonialisme ou le commerce inégal. Si le sous-développement est souvent entendu comme une conséquence historique de relation d'échange inégalitaire, il convient de mentionner que les classes dirigeantes des sociétés dites sous-développées participent amplement, comme l'a fait remarquer André-Gunder Frank, au maintien de ce système⁷. Elles s'efforcent de conserver les liens de dépendance de leurs pays avec les grands centres capitalistes étrangers, qui les installent localement dans une position dominante tout en leur conférant un statut de « *lumpen-bourgeoisie* ». Elles maintiennent également inchangées les structures sociales inégalitaires par le truchement de politiques *volontaires* de « *lumpen-développement* » de l'ensemble de la vie économique, politique, sociale de la société à laquelle elles se rattachent⁸.

C'est à peu près dans le même sens que Bertrand Badie aborde la question du développement des systèmes politiques des pays du tiers-monde. Caractérisé par la dépendance et la colonisation, le développement politique des sociétés du tiers-monde évolue par mimétisme : c'est un système politique importé, calqué sur l'extérieur. L'État prend la forme d'un « Léviathan boiteux », mal adapté à la réalité locale : « [T]oute une sociologie du dysfonctionnement d'un État non seulement mal adapté, mais constamment instrumentalisé de l'intérieur comme de l'extérieur, met en évidence la faible capacité et les coûts économiques et sociaux d'une structure économique imposée plus qu'inventée, extravertie plus qu'insérée dans la société [...] »⁹ Ayant une structure sociale spécifique, le développement politique des sociétés postcoloniales tend à produire le modèle de domination

6 Cf. Samir AMIN (1970). *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Paris, Éditions Anthropos, 592 p. ; Samir AMIN (1973a). *L'échange inégal et la loi de la valeur : la fin d'un débat*, Paris, Éditions Anthropos, 250 p. ; Samir AMIN (1973b). *Le développement inégal : essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Éditions de Minuit, 384 p.

7 André-Gunder FRANK (1971). *Lumpen-bourgeoisie et lumpen-développement*, traduit de l'espagnol par Louis Rigodias, Paris, François Maspero, 142 p.

8 André-Gunder FRANK (1968). *Le développement du sous-développement : l'Amérique Latine*, traduit de l'anglais par Christos Passadéos, Paris, François Maspero, 302 p.

9 Bertrand BADIE (1995). *Le développement politique*, 5^e éd., Paris, Economica, p. 207.

personnalisée, essentiellement tournée vers les « intérêts » de l'élite au pouvoir. Cette façon de comprendre le comportement des classes dirigeantes, à l'intérieur des sociétés du Sud, sert de point de départ pour aborder les problèmes de la transformation socioéconomique d'Haïti.

Dans cet essai, la catégorie sous-développement durable n'est autre qu'un processus auto-entretenu renvoyant aux comportements des acteurs, aux choix effectués, et aux incohérences volontaires qu'ils pratiquent dans le pilotage de l'action publique. C'est pourquoi nous soutenons l'idée que le sous-développement en Haïti a perduré du fait d'un manque de volonté manifeste des décideurs politiques et de la classe dirigeante de contribuer à une dynamique de développement et de transformation socioéconomique de la société haïtienne. Les incohérences, dans la conduite des politiques de développement, engendrent une situation d'avancées et de reculs condamnant la société haïtienne à un sous-développement durable : une véritable dynamique de développement caricatural, incapable de favoriser la transformation socioéconomique réelle de la société haïtienne. Les décideurs politiques et la classe dirigeante, en vertu de la logique guidant leurs actions, renforcent la situation de sous-développement, de pauvreté et de misère dans laquelle patauge la société haïtienne.

Finalement, précisons que les opinions soutenues dans cet essai n'ont pas un caractère anxiolytique ayant la prétention de résoudre le problème du développement en Haïti, car notre thèse se concentre plutôt sur un double objectif :

- explorer la manière dont les politiques de développement sont conduites et montrer à quoi elles ont abouti ;
- dégager les mécanismes ayant contribué à faire des réformes de politiques de développement local et de la décentralisation une modernisation sociopolitique manquée.

Il n'est peut-être pas exagéré, après plusieurs décennies de réformes décentralisatrices, de porter un regard critique sur la « bonne intention » de ce processus au regard du niveau de développement réellement existant dans la société haïtienne, et d'en tirer des conséquences heuristiques. Il nous faut interroger les réformes structurelles aussi bien que la structure des réformes entreprises afin de déterminer la construction *sociologique* inhérente aux structures du paysage social haïtien. Plutôt que de rechercher l'exhaustivité, nous proposons de saisir la dynamique en marche et d'appréhender ses ambiguïtés.

Introduction

Au point de départ de notre réflexion se retrouve cette épineuse question : les politiques de décentralisation sont-elles parvenues à générer une dynamique de développement économique local ancrée dans une organisation décentralisée des pouvoirs publics ? Si, durant ces dernières décennies – notamment depuis l’expérience témoin du premier projet de développement remontant à 1947 à Marbial¹, une localité rurale située dans le département du Sud-Est – Haïti est

1 Dès la signature par le Congrès américain de l’*Act for International Development* (AID) en juin 1950, le ton est donné. On assiste, comme l’a mentionné Gilbert Rist, à « la création d’un certain nombre d’institutions ou de lignes politiques nouvelles : l’ONU créera en 1958 le Fonds spécial des Nations unies pour le développement économique (qui fusionnera plus tard avec le Programme élargi d’assistance technique, lequel avait été institué en 1949, pour donner naissance au PNUD) ». Avant même que l’ONU eut le temps de bien déterminer le contenu de ses interventions, l’UNESCO – l’un de ses organismes – avait déjà endossé le statut de développeur en mettant sur pied des projets dans diverses zones considérées comme « arriérées » dans le monde. C’est ainsi que fut mis en œuvre un projet pilote en Haïti. Ce projet avait l’objectif principal de « permettre aux hommes et aux femmes de mener une vie plus pleine et plus heureuse, en harmonie avec l’évolution de leur milieu, de développer les meilleurs éléments de leur culture nationale et de leur faciliter l’accès à un niveau économique et social supérieur qui les mette à même de remplir leur rôle dans le monde moderne et d’avoir entre eux des relations pacifiques ». Dans les faits, ce programme visait à donner un minimum d’éducation aux paysans bénéficiaires afin qu’ils connaissent un peu la lecture et l’écriture, mais surtout qu’ils maîtrisent les techniques de culture et de conservation du sol dans le but d’améliorer leurs conditions de vie. Évidemment, ce programme s’est soldé par un cuisant échec du fait que les conditions de vie des bénéficiaires restaient inchangées après sa mise en pratique. Cf. RIST (1996). *Le développement. Histoire d’une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 141 ; UNESCO (1949). *L’éducation de base, description et programme*, Paris, p. 9, cité par William S. GRAY (1956). *L’enseignement de la lecture et de l’écriture : étude générale*, Paris, UNESCO, p. 34 ; ERNST A. BERNARDIN (1993). *L’espace rural haïtien : bilan de 40 ans d’exécution des programmes nationaux et internationaux de développement (1950-1990)*, Paris, L’Harmattan, 407 p.

devenue un territoire d'expérimentation des politiques de développement, il faut néanmoins admettre que les programmes et stratégies de développement priorités n'ont jamais pu insuffler, ne serait-ce que partiellement, une dynamique de changement et de justice sociale, encore moins une réduction de la pauvreté. Au contraire, Haïti s'engloutit dans sa léthargie économique et ses crises politiques et sociales chroniques, et n'arrive pas à trouver sa place dans l'économie régionale caribéenne².

Pourtant, les politiques de développement, hautement imprégnées de l'orthodoxie néolibérale, ne sont pas les seules actions gouvernementales menées en vue d'une modernisation politico-économique d'Haïti. Depuis la proclamation de l'indépendance, les actions gouvernementales ont largement influencé la trajectoire socioéconomique de l'État. Le choix de la fortification du territoire national après la proclamation de l'indépendance [qui était une nécessité de l'heure –, les réformes agraires menées par différents chefs d'État – qui n'ont pas pu résoudre le problème de l'inégale distribution des terres, encore moins l'insécurité foncière ni les structures de base de l'exploitation agricole], les tentatives manquées de modernisation de l'instruction publique, autant que les politiques de relance de l'économie agricole : ces actions gouvernementales ont toutes été traversées par une constance historique. Celles-ci n'ont jamais été en mesure de répondre aux revendications socioéconomiques des masses ni de parvenir à une transformation des structures économiques, profondément marquées par la corruption, l'inégalité sociale et la pauvreté.

La persistance de ces problèmes économiques liée à une crise de l'État autoritaire allait aboutir, au tournant des années 1980, à un vaste mouvement de contestation populaire et à une demande de démocratisation. La population aspirait à un changement de système. Étaient à l'agenda des contestataires des revendications comme la rupture avec le caractère autoritaire de l'État, la transparence au sein de l'administration publique rongée par la corruption et la nécessité

2 C'est sans doute dans cet ordre d'idées que le DSNCRP arrive à conclure qu'à cause de la longue crise multidimensionnelle à laquelle la société haïtienne fait face, « Haïti [s'est fait] 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 ». Voir RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2007). *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté DSNCRP (2008-2010)*, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, p. 23.

de mettre en place, au bénéfice de la totalité de la population, un système de services publics efficace et fonctionnel. À la faveur des *mouvements sociaux multiformes*³ et surtout de pressions externes dues aux changements institutionnels de la mondialisation économique, préconisant la participation des acteurs locaux à la prise de décisions, la *démocratisation de la société*⁴ se présentait, à la suite de la libération politique survenue à partir des événements de 1986, comme une voie féconde pouvant aboutir à un changement social. Et comme il n'y a pas de démocratie sans économie, la voie de l'économie de marché avec ses préceptes de libéralisme économique – libre-échange, autorégulation du marché, État minimal – a été adoptée. Sans évaluer si le choix de la démocratie serait compatible avec la société haïtienne, les acteurs politiques d'alors ont vu en la décentralisation et le développement local une « gnose » ayant une capacité anxiolytique pouvant résoudre tous les maux de la société haïtienne, mais aussi capable de générer le développement tant souhaité. En ce sens, l'État haïtien a entamé de profondes réformes sociopolitiques visant à institutionnaliser des programmes de développement économique et social.

Contrairement aux anciennes actions gouvernementales axées sur le dirigisme de l'État, ces réformes s'accompagnent d'une nouvelle forme de gouvernance⁵ capable d'assurer une plus large implication

-
- 3 Jean-Claude JEAN et Marc MAESSCHALCK (1999). *Transition politique en Haïti : radiographie du pouvoir Lavalas*, Paris, L'Harmattan, p. 66.
 - 4 S'il est vrai que le choix des acteurs politiques fut porté sur la décentralisation et la participation – la démocratisation de la société – comme les prérequis fonctionnels de l'action publique, ce n'est pas par volonté populaire mais par obligation. Car cette démarche s'inscrit avant tout dans la nouvelle vision des politiques de développement prônée par les organismes de développement : celle de la mondialisation et de la « localisation » comme les nouveaux enjeux de l'économie capitaliste. Autant l'économie est ancrée dans la mondialisation, autant la politique en est imprégnée, jusqu'à courir le risque de l'isolement sur la scène internationale ou d'encourir l'étiquette péjorative d'État voyou de la part de ses pairs.
 - 5 Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, le terme de *gouvernance* « a pour origine ces réflexions sur les failles du gouvernement, les échecs des politiques publiques classiques, et le constat de la prolifération de formes nouvelles d'échanges et d'organisation. En s'inspirant de la sociologie des organisations et des réseaux et de la *political economy* comparée plus centrée sur les institutions et les marchés, cette problématique met désormais l'accent sur les formes horizontales d'interaction entre acteurs, les interdépendances, l'autonomie de secteurs et de réseaux par rapport à l'État, le processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociations, de contraintes et d'incitations. C'est là l'objet de la gouvernance. [...] La gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés

des citoyens dans la vie politique, au point qu'on a même fait de la décentralisation le concept fédérateur de l'action publique. Cette mutation sociopolitique trouve sa cristallisation dans l'adoption d'une nouvelle constitution en Haïti : la constitution de mars 1987. Répondant, en principe, aux attentes des mouvements anti-duvaliéristes⁶ et conçue à l'antithèse de ce régime, cette nouvelle constitution a proposé de multiples réformes et innovations politiques, parmi lesquelles deux méritent une attention particulière : d'une part la mise en place d'un système sociopolitique démocratique visant à transformer la relation État/citoyen en permettant aux citoyens de prendre part au jeu démocratique et de participer à la prise des décisions politiques, et d'autre part l'émergence du pouvoir local – historiquement exclu de l'espace public haïtien – qui fait apparaître les communes et les communautés locales comme des acteurs politiques. On a assisté ainsi à une reconfiguration sociale de l'État. Il n'était plus question d'un État omnipotent, mais plutôt d'un État décentralisé. Il a également été décidé d'intégrer dans les politiques de développement de nouveaux dispositifs comme la participation, la décentralisation et la prise en compte de la dimension locale.

L'enjeu majeur de cette nouvelle forme d'action publique est de faire du développement une mobilisation collective avant tout localisée ou territorialisée. Le développement y est pensé suivant les préalables de l'économie de proximité, accordant une grande importance à la valorisation des ressources et des savoir-faire locaux. Cette reconceptualisation de l'action publique s'articule autour de l'idée selon laquelle le développement peut s'inscrire à l'échelle « locale », à partir d'une approche « par le bas » : une forme de gouvernance qui associe le triptyque territoire, acteur et développement.

Avec ce nouveau référentiel d'action publique, les pouvoirs et populations locaux deviennent non seulement les nouveaux acteurs essentiels des politiques de développement, mais ils disposent des leviers d'action relevant de leurs initiatives et adaptés à leur territoire. Comment aborder la question de la décentralisation en Haïti ?

et définis collectivement » Cf. Pierre LASCUMES et Patrick LE GALÈS (2012). *Sociologie de l'action publique*, 2^{ème} éd., Paris, Armand Colin, p. 23.

6 Pour une vision plus détaillée des mouvements de contestation contre la dictature des Duvalier, ainsi que des crimes et répressions commis sous leur régime, voir Bernard DIEDERICH (2005). *Le prix du sang : la résistance du peuple haïtien à la tyrannie*, t. I : *François Duvalier (1957-1971)*, traduit par Jean-Claude Bajeux, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, 414 p.

Faudrait-il voir dans ce processus un préalable à la modernisation de la société haïtienne devant favoriser la construction de la démocratie et surtout l'émergence d'une dynamique de développement local ? Ou sommes-nous en présence d'une injonction des politiques de développement, paramétrée dans les changements institutionnels de la mondialisation économique, inscrite dans les agendas des organismes de développement, qui préconise un État aux pouvoirs diminués et la nécessaire participation des acteurs locaux à la prise de décision, sans que rien de notre culture politique, de notre système social ne favorise l'appropriation de cette nouvelle forme de gouvernance ?

Réfléchir sur la dynamique du développement local dans le processus de décentralisation dans un pays comme Haïti nécessite de faire cette constatation : il existe un décalage entre une action publique dirigée vers une collectivité et l'appropriation de cette action par la collectivité. S'il est vrai que les réflexions sur cette thématique sont rarement abordées dans le champ des sciences sociales haïtiennes, il n'en demeure pas moins que celles qui ont tenté de le faire l'abordent dans sa simplicité : en mettant volontiers l'accent sur les fonctionnalités techniques – répartition du pouvoir entre communes et État, capacités institutionnelles des communes à répondre à leurs responsabilités – qui existent dans le processus de décentralisation, sans tenir compte de l'articulation entre décentralisation et développement local comme cadre référentiel de l'action publique. Cette réflexion traduit nos préoccupations par rapport à cette lacune et nous aborderons ce phénomène en mettant les *politiques publiques*⁷ au

7 Pour comprendre les politiques publiques, il faut se référer, comme l'ont fait remarquer Lascombes et Le Galès (2012), à la question posée par Harold Lasswell au moment de la mise en œuvre des politiques du New Deal de Roosevelt aux États-Unis, « *Who gets what, when and how?* [Qui obtient quoi, quand et comment ?] ». Pour ce chercheur pionnier, l'étude des politiques publiques contribue à expliquer les changements survenus au sein des sociétés à partir de la mobilisation de l'action (il suggère de répondre aux questions suivantes : qui mobilise l'action publique ? Qui participe ? Quels sont les impacts des actions menées ?). Les politiques publiques sont donc la science appliquée au domaine politique ou, pour paraphraser Pierre Muller, directeur de recherche en science politique au CNRS, c'est l'étude de *l'État en action*. Cette nouvelle discipline, en s'inscrivant dans une approche pluridisciplinaire, vise à rendre plus « rationnelle » l'action de l'État : « il s'agit de rendre, en quelque sorte, l'État plus savant ». S'il est vrai qu'autrefois, la mobilisation de l'action publique était l'apanage d'un État fortement centralisé, dans lequel la primauté des actions est accordée à l'impulsion gouvernementale (approche du haut vers le bas), aujourd'hui, c'est désormais la résultante d'un processus de négociation où sont considérés les points de vue d'une pluralité d'acteurs : la « gouvernance multiniveau ». L'action publique est ainsi devenue

centre de notre attention tout en tenant compte de la complexité propre à la conduite de l'action publique, laquelle implique la cohabitation d'une multitude d'acteurs.

D'un point de vue théorique, pour que l'alliage entre décentralisation et développement local aboutisse au bien-être d'une population, il faut que les comportements et les représentations des acteurs intéressés à ce processus parviennent à déterminer une action concertée et ancrée territorialement. Ceci étant dit, il faut que les citoyens s'engagent, que les organisations de la société civile participent et que les pouvoirs locaux créent une synergie autour d'un projet légitimement partagé. Aussi, nous a-t-il paru nécessaire de questionner ce processus dans ses fondements, c'est-à-dire en mettant l'accent sur les mécanismes d'élaboration des choix publics, les moyens et instruments dont disposent les acteurs pour « agir » sur le plan décisionnel, et sur la manière d'opérationnaliser les actions.

Par ailleurs, au moment d'institutionnaliser les politiques de décentralisation et de développement local, la société haïtienne était tributaire d'un lourd passé sociohistorique ayant conduit à de profondes disparités économiques et à des clivages sociaux entre les catégories sociales, qui pourraient rendre difficile la possibilité de mobiliser un ensemble d'acteurs autour d'une même cause. Néanmoins, le renouveau démocratique entamé par la société haïtienne favorise la création de nouveaux espaces publics et d'arènes formelles de décision, s'attachant à des catégories historiquement exclues du système politique. Parviendra-t-on à la construction dialogique des intérêts collectifs et à la stimulation d'une dynamique de développement local ou national ? C'est à la lumière de ces considérations que sera abordée

une action construite collectivement et suit une logique ascendante (de bas en haut), plus proche des citoyens. Ces nouvelles configurations de l'action publique nous amènent à définir les politiques publiques, à la suite de Philippe Braud, comme « des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique (locale, nationale ou supranationale) [...] Elles prennent la forme d'actes législatifs et réglementaires adoptés par des organes de décision élus. Mais l'important est surtout qu'il s'agit d'allocations de biens ou de ressources en vertu de procédures juridiquement contraignantes, qui attestent la prérogative de puissance publique [...] La notion de politique publique incite à penser les décisions non plus isolément mais intégrées dans une continuité minimale, conditionnées par un amont et conditionnant un aval ». Cf. Philippe BRAUD (1998). *Sociologie politique*, 4^e éd., Paris, LGDJ, p. 490-491 ; Patrick HASSENTEUFEL (2014). *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 21 ; Yves MENY et Jean-Claude THOENIG (1989). *Politiques publiques*, Paris, PUF, p. 130.

la problématique de la décentralisation et du développement local en Haïti. On ne s'attardera pas uniquement au partage des compétences⁸, aux mécanismes de gouvernance et aux instruments dont disposent les acteurs locaux pour agir : tout le paysage social sera mobilisé afin d'apporter une explication à la capacité des collectivités territoriales d'agir comme moteur du développement économique. Quelles sont les conditions d'une décentralisation effective ? Qu'est-ce qui doit être décentralisé ? Comment articuler décentralisation et développement local ?

Décentralisation : contours théoriques et ancrages définitionnels

Il faut le mentionner, dès le départ : par décentralisation, on désigne généralement ce processus prenant place dans la vie politique, institutionnelle, organisationnelle d'un État unitaire où l'on procède à un transfert des compétences et des pouvoirs de l'organe central vers des gouvernements locaux. Cette décentralisation tend à faire émerger un autre acteur politique – les collectivités territoriales – en leur accordant l'autonomie administrative et politique, et la délégation de certaines compétences jusque-là exercées par l'État⁹. Sur le plan de la gouvernance, la décentralisation traduit une modalité d'expression et de partage du pouvoir politique au sein de la collectivité étatique, en ce sens qu'elle fait naître des entités territoriales autonomes. L'idée la plus communément admise de la décentralisation, c'est qu'elle s'échafaude sur un principe fondateur simple, appelé principe de *subsidiarité*. Ce principe suggère que « la gouvernance des sociétés est plus efficace et plus démocratique si les décisions sont prises au plus proche possible des besoins des populations et des communautés qu'elles touchent et si les moyens mis en œuvre sont suffisamment flexibles

8 La compétence renvoie à l'idée d'un postulat « reconnu, qui confère le droit de juger ou de décider en certaines matières ou, en droit, "l'aptitude légalement reconnue à une autorité publique de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées" ». Cf. Loïc BLONDAUX (2007), « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, vol. 57, no 6, p. 759-774.

9 Jean-Pierre GAUDIN (2004). *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, p. 49.

pour s’y adapter¹⁰ ». Cette idée fondatrice conduit à trois grandes dimensions possibles de la décentralisation : politique, géographique ou territoriale, et économique.

Loin d’être une simple réforme institutionnelle, la décentralisation est un fait éminemment « politique », car elle renvoie à une forme d’organisation du pouvoir politique. Son caractère politique repose sur la valorisation du pouvoir citoyen, ou plus spécifiquement sur le rapprochement des centres de décision au plus près des citoyens. Par cette relation plus étroite entre les décideurs politiques et les citoyens, la décentralisation vise à établir un principe de proximité politique : une nouvelle relation entre les citoyens et un système politique dans une perspective communicationnelle horizontale et démocratique¹¹. C’était également la compréhension d’Alexis de Tocqueville lorsqu’il écrivait :

La décentralisation est le rempart nécessaire pour lutter contre la dépolitisation, contre le repli des individus sur leur sphère privée [...] les libertés locales ne constituent pas un simple pis-aller, mais un véritable enrichissement de la liberté du citoyen, mais tout à la fois le champ de son autonomie et celui de sa participation¹².

Du point de vue opérationnel, il s’agit de l’émergence d’un système de médiation et d’instrumentation participatif – allant au-delà de la participation électorale – permettant aux citoyens d’exercer un *pouvoir d’agir*, de contrôler les élus et de prendre part à la formulation et au pilotage des politiques publiques¹³. Qualifiée d’approche ascendante, cette perspective postule que la décision doit partir du milieu local, des groupements associatifs vers les dispositifs institutionnels publics. Le citoyen devient alors maître de son destin et acteur

10 Xavier GREFFE (2005). *La décentralisation*, Paris, La Découverte, p. 33.

11 Franklin RAMÍREZ GALLEGOS (2005). « Dispositifs délibératifs pour le développement local en Équateur : le cas des municipalités indigènes », dans Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY et Yves SINTOMER (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 257.

12 Alexis de TOCQUEVILLE (1981). *De la démocratie en Amérique*, tome 2, édition de François Furet, Paris, Flammarion, 416 p.

13 Jean-Pierre GAUDIN (2007). *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 128 p. ; Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER (dir.) (2011). *La démocratie participative : histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, 320 p.

véritable du développement de sa communauté en influençant les décisions à la base.

Dans sa dimension géographique, la décentralisation permet de promouvoir un développement propre aux spécificités d'un territoire. Le recours à la notion de territoire entend avant tout caractériser « un mode de découpage et de contrôle de l'espace garantissant la spécificité et la permanence, la reproduction des groupes humains qui l'occupent [...]. Elle illustre la nature intentionnelle et le caractère volontaire¹⁴ ». Selon cette définition, la décentralisation s'inscrit dans une perspective de mobilisation des acteurs locaux pour la réalisation d'un projet commun ancré à un territoire. Suivant cette perspective, comme l'a fait comprendre le professeur émérite d'économie Wallace Oates (1972) dans son *Decentralization Theorem with household mobility*, les effets attendus de la décentralisation seraient « une meilleure appréhension des besoins d'un milieu local et des réponses qui peuvent leur être apportées¹⁵ », mais aussi une délivrance optimale des services rendus aux citoyens. D'où la dimension économique de la décentralisation. En effet, ces effets attendus résultent de deux mécanismes distincts : le principe de proximité (déjà évoqué dans la dimension politique) et celui de compétition. Des auteurs comme Oates, Friedrich von Hayek¹⁶ ou Charles Tiebout affirment à l'unanimité que la décentralisation entraîne une compétition entre localités. Ce qui entraîne une amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande de biens et services publics fournis par les gouvernements locaux¹⁷ et une plus grande efficacité des politiques publiques. Grâce à cette compétition et surtout au fait que les individus sont parfaitement informés, ceux-ci pourront se déplacer entre les milieux locaux qui satisfont au mieux leur préférence de services, et ceci à moindre coût. La décentralisation devient un atout visant à augmenter le bien-être d'une population en valorisant le territoire par ses spécificités et les initiatives inhibées par les acteurs qui l'habitent.

Lorsqu'on analyse en profondeur ces hypothèses émises par ces auteurs, on constate que décentralisation et marché deviennent

14 Guy DI MÉO (1998). *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 320 p.

15 Xavier GREFFE, *La décentralisation*, p. 36.

16 Friedrich von HAYEK (1948). *Individualism and economic order*, Chicago, Chicago University Press, vvii-271 p.

17 Charles M. TIEBOUT (1956). « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no 5, p. 416-424.

synonymes. En fait, leurs perspectives analytiques, au lieu de favoriser la jonction entre les dimensions politique et économique de la décentralisation, ne font qu'inciter les individus à prendre part aux mécanismes du marché en matière de décision individuelle. Il s'agit plutôt d'une « pédagogie de participation au marché que de participation active à la vie politique ou à la décision en matière de choix collectifs¹⁸ ».

Appliquée aux principes de l'administration, la décentralisation conduit généralement à un transfert de compétences et de ressources entre les différents niveaux de gouvernement, d'un État unitaire vers les gouvernements locaux ou les collectivités territoriales. Selon les Nations Unies, « doivent être décentralisées toutes les activités de proximité, celles qui visent à satisfaire des besoins locaux et/ou qui font appel à des sources d'informations ou des acteurs locaux pour leur mise en œuvre ». Cette présentation de ce que l'on entend par décentralisation, aussi restrictive soit-elle, nous permet de déduire que la décentralisation suppose la réunion de plusieurs conditions : d'abord politiques, parce que les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public aptes à prendre des décisions politiques de manière autonome, vu la garantie de leur légitimité démocratique et de leur indépendance par rapport au pouvoir central ; ensuite administratives, parce que les collectivités locales/territoriales ont un pouvoir décisionnel quant au prélèvement de certains impôts et à la libre détermination de leur politique budgétaire.

Décentralisation et développement local : deux processus institutionnellement imbriqués

On ne peut manquer de le rappeler, le terme de « décentralisation » est souvent utilisé pour référer aux dévolutions de compétences et de partage de pouvoir entre l'État central et les collectivités locales. La notion de développement local, pour sa part, « n'est pas vraiment articulé[e] à un corpus théorique solide et stable [car elle est] rarement définie par la littérature spécialisée alors qu'elle figure au cœur

18 Pierre-Joseph LAURENT et Jean-Philippe PEEMANS (1998). « Les Dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelles stratégies pour quels Acteurs ? », *Bulletin de l'APAD*, n° 15.

d'études en nombre croissant¹⁹ ». Au-delà de ce flou théorique, l'intérêt pour cette nouvelle conception développementiste tient au fait qu'elle repose avant tout sur la « conviction que les acteurs du territoire sont capables de mettre en adéquation leurs initiatives, d'avoir une représentation commune de ses principaux enjeux, de ses atouts ou de ses fragilités²⁰ ». C'est donc une conception endogène du développement, faisant apparaître la dimension « locale » comme un attribut spécifique du développement mais aussi, aux dires de Bernard Pecqueur, une entité socioéconomique construite²¹. Pris en ce sens, le territoire local devient un lieu d'interaction entre divers acteurs impliqués dans une démarche d'action collective. Mieux, un processus engendrant la création de ressources matérielles et immatérielles.

Pour Valérie Angeon et Jean-Marc Callois, le principe de l'action collective « repose sur l'habileté des agents à mettre en commun des ressources pour atteindre des objectifs qui n'auraient pas été atteints individuellement²² ». Or, la mise en relation des acteurs, les réseaux qu'ils mobilisent et leur implication dans la mise en œuvre de l'action collective ne se construisent pas à partir de rien. On admet que des intérêts divergents entre les acteurs, des conflits et des pôles de tension peuvent exister. Pour parvenir à mobiliser l'action publique dans une telle configuration, la difficulté réside dans le fait qu'il faut autour d'une même table agréger des acteurs aux priorités et intérêts contrastés. Une telle initiative exige des conditions favorables à l'action qui pourraient faciliter les échéances, c'est-à-dire des structures normatives ou des procédures facilitant la mise en coopération des acteurs, à savoir l'institutionnalisation (les mécanismes de coordination et de négociation) et le pouvoir citoyen.

Quant aux mécanismes de coordination ou de négociation, ils se réalisent à partir de certaines pratiques et règles partagées par un ensemble d'acteurs. Ces règles partagées correspondent à un ensemble

19 Alain DUBRESSION et Yves-André FAURÉ (2005). « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers-Monde*, vol. 46, no 181, p. 11.

20 Valérie ANGEON et Jean-Marc CALLOIS (2005). « Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? », *Économie et Institutions*, nos 6-7, p. 25.

21 Pierre CAMPAGNE et Bernard PECQUEUR (1995). *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, p. 44-45.

22 Valérie ANGEON et Jean-Marc CALLOIS (2005). « Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? », *Économie et Institutions*, nos 6-7, p. 26.

d'institutions qui régulent la liberté de conduite et d'action des individus et facilitent les échanges entre eux. Les institutions jouent un rôle prépondérant dans la coordination des actions. Elles sont, pour parler comme Kenneth Arrow, le « lubrifiant » qui rend possibles les interactions, facilite les alliances et le réseautage entre les groupes. Le rôle des institutions est d'atténuer les conflits entre les acteurs.

En ce qui concerne le pouvoir citoyen, tout d'abord, il faut mentionner que la décentralisation et le développement local sont deux processus purement démocratiques, dans la mesure où leur articulation repose sur un cumul de droits, de procédures qui prennent forme dans l'action, dans la participation et l'engagement personnel des individus. Pour Henri Lamoureux, la base réelle de la démocratie, « c'est la possibilité qu'ont des personnes de se regrouper pour agir sur leur réalité sans autres armes que leur sens des responsabilités et leur solidarité humaine²³ ». Le pouvoir citoyen permet ainsi aux individus de se regrouper, de constituer des groupes de pression, de s'organiser, de s'impliquer dans la vie politique de leur milieu. Grâce à ce pouvoir, les citoyens « ordinaires », pour parler comme Blondiaux, parviennent à exprimer leurs desideratas par l'entremise d'instruments spécifiques comme les assemblées municipales, les conseils de quartier, les associations, les élections communales. En ce sens, le regroupement de citoyens participe à la constitution d'espaces publics, au sein desquels se forment l'opinion publique et la volonté publique et dans lesquels les différents groupes d'acteurs concernés ont la possibilité de s'exprimer. Le pouvoir citoyen devient alors la condition de possibilité de la participation et de l'agir-ensemble (mobilisation collective), deux éléments essentiels au rapprochement entre décentralisation et développement local. Par là, le pouvoir citoyen n'est autre qu'un engagement des individus à l'inclusion dans la sphère de décision. C'est également un facteur, une source de légitimation des décisions publiques, de transformation des politiques publiques et, plus généralement, de la vie démocratique. À cet effet, « pour trouver sa légitimité, la décentralisation doit s'adresser aux groupes et permettre l'émergence d'organisations basées sur l'adhésion volontaire tout en associant les populations à la mise en œuvre des

23 Henri LAMOUREUX (1991). *L'intervention sociale collective : une éthique de la solidarité*, Sutton, Éditions du Pommier, p. 92-93 ; Thierry HENTSCH (2000). « La citoyenneté : exercice impossible, idée nécessaire », dans Yves BOISVERT, Jacques HAMEL et Marc MOLGA (dir.). (2000). *Vivre la citoyenneté : identité, appartenance et participation*, Québec, LIBER, p. 27.

politiques, faisant naître ainsi par la participation un individu citoyen²⁴ ». Dans ce contexte, la décentralisation devient un processus catalyseur de la mise en relation des acteurs. C'est de cette mise en relation qu'émerge le développement local, lequel facilite la concertation et la mobilisation des acteurs autour d'un projet collectif adapté à un territoire. Dans cette perspective, le développement local devient un produit de la décentralisation²⁵.

Une approche multidimensionnelle et surtout néo-institutionnelle de l'action publique

L'analyse du rapport entre décentralisation et développement local dans la société haïtienne ne saurait être interprétée à partir de l'universalisme ou de l'unanimité du langage technocratique des organismes de développement, car trop souvent les études portant sur le développement se limitent aux sphères de l'économie, surtout quand la pauvreté qui caractérise la société est criante. Toutefois, le développement n'est point une réalité essentiellement économique, c'est également un problème social qui concerne tous les interstices d'une société, soumis aux influences des forces politiques, sociales et idéologiques. Le problème, étant plus complexe, nécessite une approche interprétative multidimensionnelle, qui s'organise autour d'une matrice de relations, orientant simultanément le débat dans trois grandes directions : politique, économique et sociologique.

La dimension politique d'abord : cette dimension pose dans toute son acuité la question de la « gouvernance » qui est au cœur de la relation entre décentralisation et développement local. On le sait, l'articulation entre la décentralisation et le développement local revêt un caractère multisectoriel. Afin de faciliter la mise en relation des acteurs, la gouvernance illustre l'idée d'un cadre favorable à l'élaboration d'une vision et d'une stratégie de développement économique préalable à toute action. Comment s'exerce la gouvernance multiniveau dans la société haïtienne ? Quels liens se tissent entre gouvernants et gouvernés, administrateurs et administrés, entre les réseaux d'acteurs – publics, privés et associatifs – participant au

24 Jean-Christophe DEBERRE (2007). « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine*, vol. 1, no 221, p. 47-48.

25 *Ibid.*, p. 53.

processus de la décentralisation et du développement local ? L'ouverture que proposent ces questionnements nous permettra d'apprécier la nature des relations qui existent entre les acteurs de la société haïtienne, leur interdépendance et les relations de pouvoir qui y prévalent. Tandis qu'ils doivent en permanence lutter contre la dispersion des interventions et rechercher l'harmonisation des actions, les différentes catégories d'acteurs concernées par ce processus sont confrontées à des injonctions contradictoires, à des jeux d'interférence. Un enchevêtrement de facteurs reposant sur des pratiques relationnelles qui, la plupart du temps, ne se caractérisent pas par la confiance : ce sont des relations de contrainte, de crainte, de défiance, de conflits et de duperies. Nous analyserons ces relations afin de mieux comprendre les externalités de ces pratiques sur le comportement des acteurs, sur la recherche d'harmonisation des actions, et surtout de montrer en quoi elles se butent à l'institutionnalisation du processus de la décentralisation et du développement local.

Ensuite la dimension économique : à ce stade de l'analyse, nous faisons porter notre attention sur la finance locale, le financement du développement local, l'allocation des ressources, et les réformes managériales et budgétaires qui accompagnent les politiques de réformes décentralisatrices. Avec la mondialisation économique, « les systèmes budgétaires ont été modernisés ». On assiste au changement praxéologique d'un système de gestion – orienté prioritairement vers les résultats concourant à une gestion efficace et efficiente des ressources publiques – grandement influencé par la nouvelle gestion publique. Sans prétendre vouloir faire le bilan des réformes politico-administratives à l'œuvre, notre intention est de porter un regard sur l'appropriation et l'adaptation de ces recettes au niveau local. Rappelons que parler de finance locale, c'est avant tout pointer du doigt la capacité des communes à s'autofinancer. Nous accorderons une attention particulière à la finance locale, la capacité financière des collectivités territoriales demeurant à notre avis très limitative, afin de comprendre les conditions rendant possible le manque de manœuvre de celles-ci en matière de systèmes fiscaux et de mécanismes de financement de leurs activités.

Abordons maintenant la dimension sociologique. Contrairement au néo-institutionnalisme des choix rationnels qui place au centre de son analyse un acteur opportuniste, calculateur et rationnel agissant en fonction de ses intérêts, le néo-institutionnalisme sociologique

adhère à une approche ontologiquement différente. Celle-ci souligne que l'action individuelle et collective est structurée par des manières d'agir et de penser reproduites par la socialisation. Autrement dit, le comportement d'un individu devient le reflet de schémas et de normes fondées sur des croyances et des valeurs partagées, produites par les interactions sociales. Comme l'observe Veblen, « non seulement la conduite de l'individu est définie et guidée par le type de rapports habituels qu'il entretient avec les autres individus appartenant à son groupe, mais de tels rapports – de caractère institutionnel – varient selon les conditions dans lesquelles ils se vérifient²⁶ ». De ce raisonnement émerge une conception d'acteur : poussé à agir par des routines et des habitudes de la vie quotidienne, ses actions découlent d'un encastrement social et historique. Cet encastrement social est le fait des « institutions ».

La tradition sociologique des institutions, partant du principe que « les individus saisissent [les] processus sociaux comme de[s] réalités objectives²⁷ », offre un cadre d'analyse susceptible d'articuler le rapport entre individu et institutions comme un processus de construction continu d'interaction sociale entre le *soi* et la *culture*, eux-mêmes en construction permanente. Le néo-institutionnalisme sociologique s'inscrit dans une perspective analytique que Paul DiMaggio et Walter Powell appellent une *théorie de l'action pratique*²⁸. Par là, on entend « une série de principes d'orientation qui reflètent de deux façons le tournant cognitif des sciences sociales contemporaines²⁹ ». La « révolution cognitive » en psychologie a permis de concentrer son attention sur la *dimension cognitive* de l'action. Cette dimension permet de déceler dans le comportement actif et interactif – donc réflexif – des individus des schémas préconscients, intégrés par la routine, la perception et le sens commun. Ensuite, l'apport de l'ethnométhodologie³⁰ qui, s'appuyant sur la culture, offre un cadre théorique à la construction de la « connaissance de sens commun ».

26 Thorstein VEBLÉN (1969). *Opere*, traduit par Francesco De Domenico, Turin, UTET, p. 245.

27 Peter BERGER et Thomas LUCKMANN (1966/2013). *La construction sociale de la réalité*, 3^e éd., traduction de Pierre Taminiaux, Paris, Armand Colin, p. 13.

28 Paul J. DiMAGGIO et Walter W. POWELL (1997). « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, no 40, p. 141.

29 *Loc. Cit.*

30 Harold GARFINKEL (1967). *Studies in Ethnomethodology*, Englewoods Cliffs (NJ), Prentice-Hall.

Cette théorie, comme l'a si bien démontré Garfinkel, explique comment les individus font une interprétation des actions/situations auxquelles ils sont confrontés. Par ailleurs, elle précise également comment se construisent les règles et procédures qui leur permettent de fonctionner au quotidien. Ces règles et procédures relèvent des institutions culturelles cognitives du domaine social.

Afin d'expliquer la *théorie pratique de l'action*, Pierre Bourdieu a eu recours à la notion d'*habitus*³¹. Au sens général du terme, l'*habitus* est une « conscience pratique », un système d'intériorisation de l'extériorité et d'extériorisation de l'intériorité. Loin de refléter le modèle d'acteur rationnel, il renvoie à l'idée de production d'un *nomos* (précepte) socialement accepté, dont les dispositions conscientes et inconscientes sont généralement partagées à l'intérieur d'une catégorie sociale. Il fait donc l'hypothèse que « le mort saisit le vif ». Pris en ce sens, l'*habitus* est à la fois *histoire faite corps* – réifiée notamment dans des institutions – et *l'histoire faite chose* – un ensemble de schémas d'action incorporés par les individus dans le processus de socialisation³². Il sert d'intermédiaire entre les « règles du jeu » objectives et les stratégies individuelles. Si on prend l'exemple du « champ politique », avec l'intériorisation des valeurs propres à ce champ, l'*habitus* structure, ne serait-ce que partiellement, les décisions inhérentes à ce champ, et jette une lumière sur les contraintes institutionnelles telles qu'elles sont assimilées par les décideurs. C'est parce que les acteurs baignent dans un même univers, qu'ils interprètent le même langage et ses représentations symboliques, qu'ils parviennent à entrer en relation lors de leurs échanges.

Cette conception théorique nous ramène à une relation entre individu et institution reposant sur trois piliers fondamentaux. En

31 Par *habitus*, Bourdieu entend des « systèmes de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre, objectivement "régliées" et "régulières" sans être en rien le produit de l'obéissance à des règles et, étant tout cela, collectivement orchestrées sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef d'orchestre » BOURDIEU (1980a). *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit / Maison des sciences de l'homme, p. 88-89.

32 Pierre BOURDIEU (1980b). « Le mort saisit le vif : les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 32-33, avril/juin, p. 3-14.

premier lieu, un *pilier régulateur* à partir duquel les institutions fournissent un cadre stable d'anticipation. Pour les sociologues de l'organisation DiMaggio et Powell (2007), ce processus est coercitif du fait que les institutions établissent des *normes* qui rendent plus prévisible le comportement des acteurs dans un champ donné. Vient ensuite un *pilier normatif* qui reflète ce qui est collectivement désirable et qui spécifie les moyens légitimes de poursuite des « objectifs valorisés » (*valued ends*). Notons que le cadre normatif doit être approuvé par tous les membres de la collectivité, du champ ou de l'organisation alors que certaines particularités sont applicables à des positions ou des catégories sociales. Ce qui donne une importance considérable à la question de *légitimité*. Le pilier normatif définit également les valeurs, les rôles qui sont *socialement prescrits* aux occupants de ces positions. Toujours selon DiMaggio et Powell, « les institutions déterminent ainsi quelles sont les ressources utilisables (où, quand, comment et par qui ?) contribuant à la structuration des relations de pouvoir³³ ». À ce stade de l'analyse, il convient de remarquer que les piliers normatif et régulateur se rejoignent et se renforcent mutuellement. L'un permet l'émergence d'un cadre normatif et l'autre favorise la définition des rôles. Finalement, le *pilier culturel-cognitif* se traduit par les représentations symboliques tenues pour vraies par les acteurs. En tant que construction sociale, les institutions ont tendance à produire des régularités cognitives et normatives émanant de la routine, des croyances, des normes socialement acceptées par les individus. Ces cadres cognitifs offrent aux individus une interprétation du monde qui dépend de leur expérience commune et celle-ci leur permet de donner un sens à des situations données.

La portée analytique du néo-institutionnalisme sociologique réside dans le fait qu'il entrevoit la relation entre institutions et individus comme une interaction réciproque. L'action ne peut être « décontextualisée de son cadre de production³⁴ », d'autant qu'elle est fortement influencée par les institutions, qui non seulement donnent aux individus des schèmes cognitifs d'interprétation du monde, mais surtout leur permettent de décider du comportement à adopter dans une situation donnée. En fait, les institutions structurent les actions et orientent les

33 Pierre LASCOUME et Patrick LE GALES (2012). *Sociologie de l'action publique*, p. 89.

34 Louise HERVIER (2014), « Le néo-institutionnalisme sociologique », dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 380.

stratégies d'acteurs. Ce fait s'explique, tout simplement, par la régularité et la prévisibilité qu'elles produisent sur le plan comportemental. Finalement, lorsqu'on examine la manière de présenter la question des institutions selon cette perspective analytique, il apparaît que celle-ci constitue un cadre pertinent d'analyse de l'action publique. Premièrement, elle permet de comprendre les « institutions » dans une double dimension : d'une part, celle qui renvoie à l'aspect des structures organisationnelles ; d'autre part, celle qui met l'accent sur la dimension culturelle³⁵. En outre, cette analyse contribue à rendre compte « des mécanismes de mimétisme et du poids de logiques d'actions peu prises en compte par d'autres approches (telle la *logic of appropriateness*) dans la genèse, l'institutionnalisation et le changement des arrangements institutionnels des politiques publiques³⁶ ».

Nous nous proposons de suivre cette approche afin de rendre intelligible la façon dont est régi, pour emprunter une terminologie chère à Jacques Lagroye, *l'univers des pratiques*³⁷ sociales et politiques dans la société haïtienne. Ceci nous permettra de voir comment les relations sociales, les relations de pouvoir et surtout le système politique haïtien s'organisent. La compréhension de ces relations est nécessaire dans la mise en lumière des débâcles du processus de décentralisation et de développement local, et de la mobilisation de l'action publique, laquelle implique la coexistence voire la cohabitation d'une multitude d'acteurs. L'approche néo-institutionnelle nous permettra également de comprendre pourquoi les tentatives de modernisation de la sphère sociopolitique, les réformes institutionnelles entreprises et les instruments développés dans l'objectif de générer le développement économique local restent aux portes de l'organisation du pouvoir politique. Il importe donc de porter un regard sur une culture politique fortement imprégnée d'une logique de conservatisme social, de centralisme politique, de pouvoir arbitraire, d'indifférence face au respect des normes et d'un manque d'éthique de responsabilité. C'est dans ce cadre d'intelligibilité que s'échafaude cette recherche, cadre à partir duquel sera analysé le processus de la décentralisation et du développement local en Haïti.

35 *Ibid.*, p. 380.

36 *Ibid.*, p. 382.

37 Jacques LAGROYE, François BASTIEN et Frédéric SAWICKI (2012). *Sociologie politique*, 6^e éd., Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, p. 143.

La problématique du développement en Haïti

Comprendre la relation ambiguë entre politiques de développement et système sociopolitique haïtien nécessite de remonter aux fondements de la formation sociale du pays. Ce détour sociohistorique nous permettra d'insérer ce problème public dans un rapport entre le passé et les situations présentes, de mettre en lumière un pan de la construction de la société et la nature de l'État, afin de les corrélérer avec l'objet traité. Ainsi comprendra-t-on mieux comment, par exemple, cette *forme* de société, avec ses structures sociales, se heurte à la conduite d'une décentralisation effective des structures la décision qui aurait pu générer une dynamique de développement local.

Haïti : une trajectoire socioéconomique singulière

L'un des défis à relever pour l'État haïtien, depuis son avènement, est d'engendrer une dynamique socioéconomique capable de favoriser la prospérité du pays. À dire vrai, l'enjeu est de taille. Par une ironie tragique, Haïti présente un tableau paradoxal, étant la première république issue d'une révolte d'esclaves à s'autoproclamer libre au prix d'une sanglante révolution et, deux cents ans plus tard, le pays le plus pauvre de l'hémisphère américain. Sur le plan de l'organisation du pouvoir politique, différentes formes de gouvernement, de régimes autoritaires (les uns plus que les autres), de présidents à vie, de présidents éphémères, et un nombre incalculable de constitutions se sont

succédé sans que la situation socioéconomique des masses soit améliorée. À tel point qu'on a même eu à annoncer, non sans raison, que l'État haïtien n'existait plus¹.

L'état de la dramatique déliquescence de la société haïtienne est bien connu. Dans le discours technocratique international, le développement d'un pays est mesuré à l'aide d'indicateurs économiques. La croissance du produit intérieur brut (PIB) et l'indice de développement humain (IDH), deux grands indicateurs permettant à un pays de mesurer sa capacité à financer son développement socioéconomique, sont au plus bas. Avec un IDH très faible – classée 168^e sur 186 pays selon le PNUD – et un PIB de 870 \$ par habitant en 2018, Haïti est classée par la Banque mondiale parmi les pays les plus pauvres au monde. De plus, ces 30 dernières années, la valeur du PIB, donc de la production, est en nette régression. Et paradoxalement, la taille de la population ne cesse d'augmenter. Ne sommes-nous pas en présence d'une situation que l'économiste britannique Thomas Robert Malthus qualifierait d'explosion démographique, et qui a pour principale conséquence la famine, ainsi que la détérioration du niveau de vie de la population ? Qu'on accepte ou non les prémisses de Malthus sur l'explosion démographique², on peut s'accorder sur le fait que les effets de cette situation démo-économique se font de plus en plus pesants.

Les statistiques officielles décrivent la situation tout à fait singulière dans laquelle évolue le peuple haïtien. L'enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme, réalisée par l'IHSI en 2012 (non actualisée depuis), a permis d'estimer que plus de six millions d'Haïtiens vivaient sous le seuil de la pauvreté³. Actuellement, 78 % de la population nationale vit avec un pouvoir d'achat ne dépassant pas 2 US\$ par jour et 54 % vit sous le seuil de pauvreté absolue avec moins de 1 US\$ par jour. Les disparités deviennent encore plus marquantes lorsqu'on adopte une approche priorisant une division spatiale entre les milieux urbain et rural ou interrégionaux. Les graphiques qui suivent en témoignent.

1 Voir Christophe WARGNY (2008). *Haïti n'existe pas : 1804-2004 : deux cents ans de solitude*, Paris, Autrement, 213 p.

2 Selon le dernier recensement réalisé par l'IHSI, Haïti est en proie à de graves problèmes démographiques. La population, estimée à 8,4 millions d'habitants en 2003, croît de manière exponentielle avec un taux de 2,5 % par année. Cf. IHSI (2004). *Recensement général de la population et de l'habitat*, Port-au-Prince, IHSI.

3 IHSI (2012). *Enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme (ECVMAS-2012)*, Port-au-Prince, IHSI.

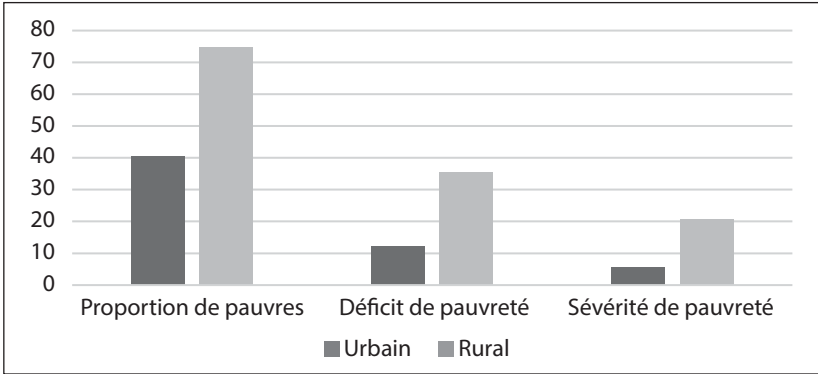


FIGURE 1.1. Les indicateurs de pauvreté par milieu de résidence.

Source : ECVMAS/IHSI/Banque mondiale.

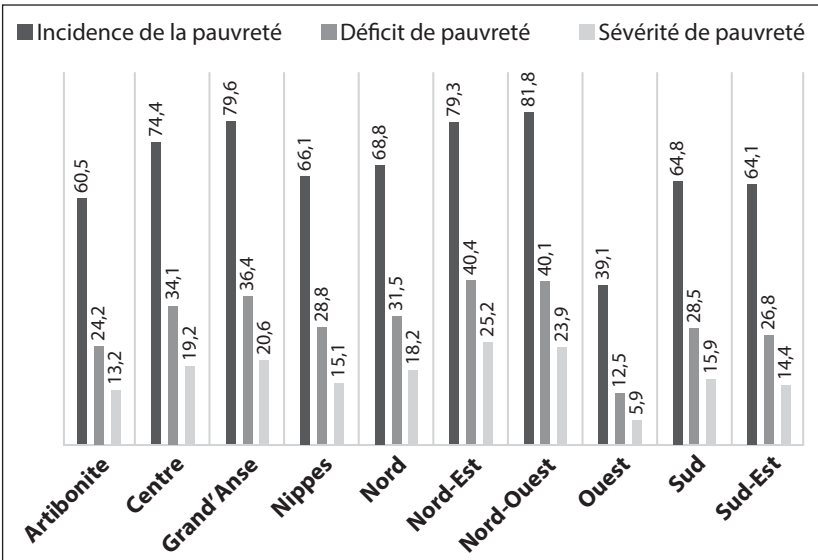


FIGURE 1.2. Les indicateurs de pauvreté par département.

Source : ECVMAS/IHSI/Banque mondiale.

Les données des graphiques 1.1 et 1.2 montrent en effet un important écart entre, d'une part, les milieux rural et urbain, et d'autre part les départements. Bien que l'écart entre les populations urbaine (48 %) et rurale (52 %) du pays diminue, cela n'empêche pas que la pauvreté apparaisse comme l'apanage du monde rural avec une

concentration de 67 % pour une incidence de 74,9 %, contre 40,6 % en zone urbaine, où Port-au-Prince présente une incidence de pauvreté de 29,2 % – la plus basse du territoire national. La pauvreté en milieu rural est vécue de manière plus sévère qu'en milieu urbain. Ceci montre que la pauvreté n'est pas une réalité homogène sur le territoire : elle se caractérise par une grande disparité entre les régions. Les indicateurs témoignent en effet d'importants écarts entre les régions. D'une région à l'autre, les différences sont parfois accablantes. Le Nord-Ouest notamment peut être considéré comme une poche de pauvreté, dans la mesure où une grande portion de sa population est affectée, et de manière plus sévère en milieu rural. Personne ne peut contester la véracité de ce fait, tant la pauvreté vécue par la population haïtienne est criante. Les privations sont nombreuses : il n'y a ni eau, ni système sanitaire, ni électricité ; la majeure partie de la population de la capitale et celle vivant en milieu rural, vit dans des lieux sordides et dans la promiscuité la plus totale.

C'est un fait incontestable, la situation socioéconomique qui afflige Haïti est un produit de l'histoire. Elle trouve son enracinement dans les problèmes de fonctionnement de l'État, et de la structure sociale et économique existante. Pour l'explicitier, il faudrait revenir un instant sur les conditions de son développement. Après la proclamation de l'indépendance, la société haïtienne a hérité d'un pays ravagé par la guerre, avec une fuite de capitaux humains, techniques et financiers⁴ accentuée par l'isolement d'Haïti sur le plan économique et géopolitique par les grandes puissances colonialistes et esclavagistes d'alors. D'emblée, il faut remarquer le rôle extrêmement ambigu qui revenait à l'institution étatique, dans de telles conditions. On attendait de l'État qu'il fût un demiurge de prospérité de la toute jeune nation en réorganisant la société, en promouvant un projet de société qui soit capable de concilier les revendications des masses, les intérêts des élites et la société dans son ensemble. Serait-il nécessaire de se demander si un tel État aurait pu voir le jour ? Ou si l'élite dirigeante aurait pu avoir une vision de la société susceptible de promouvoir la construction d'une unité nationale ?

4 Pour de plus amples informations sur le faux départ de l'économie haïtienne dans le système capitaliste moderne, déjà en gestation à l'époque de l'indépendance acquise, et son insertion en tant que pays périphérique dans la division internationale du travail, consultez l'ouvrage devenu classique de Benoît JOACHIM (1979). *Les racines du sous-développement haïtien*, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, 257 p.

Il est difficile d'appréhender l'État haïtien. S'il y a consensus sur son caractère foncièrement prédateur, sa sociogenèse, quant à elle, fait l'objet de débats, si bien que certains penseurs ont pu le qualifier d'État importé – produit de la colonisation – ou encore d'État marron⁵, fuyant ses responsabilités. Nous nous opposons à la typologie élaborée par le sociologue Norbert Elias qui laisse croire que l'État, cette institution moderne caractérisée par le double monopole de la violence physique et de la fiscalité, est la conquête progressive d'une dynamique sociopolitique concurrentielle entre des unités territoriales, favorisant le passage du féodalisme à l'absolutisme monarchique, un système politique où le pouvoir devient centralisé et l'unité territoriale consolidée : c'est ce qu'il appelle la *dynamique de l'État*. L'État haïtien n'est pas né suivant cette dynamique encore moins d'une civilisation des mœurs, d'une volonté des individus consentants, à vivre ensemble, mais d'une fuite de la fêrè, du joug odieux du système esclavagiste. Le contrat social haïtien, si on peut l'appeler ainsi, négocié pendant la période révolutionnaire et sacralisé autour du pacte d'union des populations noire et mulâtre, ne consistait qu'à lutter contre les troupes coloniales françaises. Il n'a pas entériné un nouvel ordre politique, loin s'en faut. Une fois l'indépendance conquise, ce pacte n'a pas été renégoçié. Les intérêts rivaux, de classe et de caste n'ont pas été dissipés autour d'un projet de société. C'est donc sur fond d'anticipation de la guerre – face à la menace du retour du système escalavagiste – pour la sauvegarde de l'indépendance, et avec pour seul référent politico-culturel le système esclavagiste comme mode d'organisation de la société, que les pères fondateurs de la nation ont érigé le nouvel État⁶.

Les conditions ayant abouti à l'indépendance d'Haïti ont fait naître un État oligarchique dans lequel la voie militaire a eu gain de cause. Le choix de la militarisation et de la fortification du territoire national – pour se protéger contre un éventuel retour militaire des anciens oppresseurs, en l'occurrence les Français – et l'article 28 des dispositions générales de la Constitution impériale du 20 mai 1805 stipulant : « Au premier coup de canon d'alarme, les villes disparaissent et la nation est debout » témoignent de l'engagement de

5 Leslie Jean-Robert PÉAN (2009). *Aux origines de l'État marron en Haïti : 1804-1860*, Port-au-Prince, Éditions de l'Université d'État d'Haïti (EUEH), 391 p.

6 Leslie Jean-Robert PÉAN (2000). *Économie politique de la corruption*, t. I : *De Saint-Domingue à Haïti, 1791-1870*, Paris, Éditions Mémoire, p. 196.

maintenir à tout prix l'indépendance, mais aussi de la mentalité hautement militaire qui imprègne la capacité d'action collective et la vie des premiers dirigeants. N'est malencontreusement pas précisé, dans cette même constitution, le type de régime politique adopté par cette nouvelle nation, ce qui a laissé un flou sur la nature institutionnelle de l'État à construire. Il en résulte une militarisation du champ du pouvoir politique. Fait compréhensible, les premiers dirigeants haïtiens, étant militaires et propriétaires terriens, n'avaient aucune expérience dans la gestion de la chose publique.

L'intrusion des pratiques militaires dans les sphères décisionnelles de la vie politique a donné lieu à un exercice arbitraire du pouvoir politique comme forme par excellence d'organisation de l'espace social haïtien. Cela confirme la logique de *Konstitisyon se papye, bayonèt se fè⁷*, expression symptomatique d'une mentalité de poigne de fer dont le propre est d'ignorer la constitution, qui est l'institution suprême garante de la liberté individuelle, des droits de la personne et des institutions nationales. Les lois sont donc systématiquement violées par ceux-là même qui sont censés surveiller leur stricte application. La situation devient encore plus chaotique quand chaque nouveau président décide de créer ses propres lois, faites sur mesure, qu'il n'arrive même pas à respecter et faire respecter. Les traces généalogiques de cette pratique remontent à l'époque de la présidence d'Alexandre Pétion. Ce dernier a été le grand initiateur de la Constitution Républicaine de 1806, qui a eu le mérite d'introduire un système représentatif et l'équilibre des pouvoirs par la création d'institutions de contrôle, ce dont le Sénat est l'illustre exemple ; il n'a pas hésité à utiliser la force pour éliminer toute forme de contre-pouvoir, notamment le renvoi *manu militari* du Parlement, devenu trop gênant après avoir voulu jouer son rôle de contrôle. Depuis que le président Pétion (1807-1818) a recouru en premier à cette pratique, elle est devenue un héritage structurel du pouvoir exécutif dans son interaction pratique avec les autres pouvoirs et la constitution, et ce, jusqu'au président Jovenel Moïse (2017-2021). La quasi-totalité des dirigeants haïtiens ont soit voulu amender la constitution en leur faveur, soit élaboré leur propre constitution ou tout bonnement gouverné par décret, dans la

7 Ce proverbe créole se traduit littéralement par : « les constitutions sont faites en papier et les baïonnettes en fer ». Ce proverbe renvoie à l'idée que l'usage de l'arme est plus important que les textes de loi. On pourrait également corréler ce proverbe à la formule de Jean de La Fontaine : « la raison du plus fort est toujours la meilleure ».

totale ignorance des règles de droit régissant la vie collective. Dans cet abîme, le pouvoir politique s'est enlisé dans une vision qui priorise les intérêts personnels au détriment des questions politiques collectives, et qui valorise la force aux dépens du respect des normes.

Avec cette forme d'organisation de la société, les nouvelles élites dirigeantes se substituant aux colons se sont ensuite appropriées le pouvoir politique, se répartissant les biens collectifs au gré d'allégeances, du népotisme et d'un clientélisme politique. L'Élite au pouvoir, s'appuyant grandement sur un État coercitif pour se maintenir en place, a inauguré un régime politique purement *kleptocratique*⁸, fondé sur la violence et la corruption, dont Benoît Joachim note les conséquences en ces termes : « cette fièvre d'arrivisme est une cause fondamentale du piétinement de la nation haïtienne⁹ ». Étant dans l'incapacité de promouvoir l'industrialisation de la société, de construire une véritable bourgeoisie nationale, les élites politiques et économiques, dans leurs versions noiriste et mulâtriste, peu soucieuses du bien commun, se sont appropriées l'État comme un moyen d'enrichissement personnel.

On semble parfois oublier que dans chaque système de pouvoir, on retrouve un type d'État. Certaines formulations ordinaires peuvent être trompeuses. Tout État ne se réfère pas forcément à un État moderne. Si l'on se réfère à Max Weber, trois aspects principaux peuvent être évoqués pour tenter d'expliquer la physionomie de l'État moderne. D'abord, le politique, en échappant au contrôle religieux, tend à accroître son autorité et à s'autonomiser par le développement d'un appareil de pouvoir dont les mécanismes de légitimation se retrouvent en lui-même. Ensuite, le processus d'autonomisation du pouvoir politique s'accompagne également d'un processus de *dépatrimonialisation*, qui amène à distinguer la sphère publique du domaine privé de ses administrateurs. Enfin, cette autonomisation se construit par une indépendance du centre politique à l'égard des groupes d'intérêt et d'autres forces sociales ; la société que l'État est amené à organiser/réguler est consutive de cette autonomisation. Cette autonomisation va de pair avec une intervention légale-rationnelle de l'État dans la vie collective, en ce sens que cette puissance publique assure elle-même, par

8 Mats LUNDAHL (1996). « Les forces économiques et politiques dans le sous-développement haïtien », dans Laennec HURBON (dir). (1996). *Les transitions démocratiques en Haïti. Actes du colloque international de Port-au-Prince, Haïti*, Paris, Éditions Syros, p. 234-256.

9 Benoit JOACHIM (1971). « Le néocolonialisme à l'essai. La France et l'indépendance d'Haïti », *La Pensée*, n° 156, p. 40.

l'entremise de ses agents, la gestion, le contrôle et la délivrance des services publics. Ces agents lui sont assujettis, doivent la servir et ne sont pas au service d'intérêts particuliers ou de groupes.

En Haïti, l'État suit une logique de fonctionnement tout à fait « particulière » dans laquelle ses appareillages – la bureaucratie existante, les ressources politiques – sont utilisés dans le but d'asseoir le pouvoir personnel et une domination personnalisée. Les fonctions administratives, qui devraient être exercées dans un cadre méritocratique, découlent d'un recrutement parmi les proches du pouvoir. Il est de bon ton que les différents ministères, les directions générales constituant la fonction publique soient mis sous la coupe d'une tierce personne, le plus souvent une personnalité politique. Il en résulte une administration publique fondée beaucoup plus sur l'allégeance et le copinage que sur la compétence, la qualité et l'efficacité du service offert. Dans la réalité haïtienne, les cas de fraudes, les délits d'initié, les trafics d'influence, le pillage des maigres ressources publiques s'érigent à la hauteur d'une pratique partagée et acceptée par tous, comme un habitus au gré duquel toutes les factions de l'élite dirigeante (économique, politique et intellectuelle), pour reprendre une idée chère à Alain Gilles, consolident leur ascension sociale¹⁰. La corruption devient une forme de *capital*, un moyen de promotion sociale. Au gré de ces faits, nous soutenons que le système de pouvoir politique haïtien n'est pas parvenu à une autonomisation/institutionnalisation, ni à une dépatrimonialisation du pouvoir politique. Est plutôt à l'œuvre en Haïti une logique de pouvoir politique dans laquelle la patrimonialisation est dominante. Quelles sont les principales conséquences d'une telle conception du pouvoir politique sur l'ordre social haïtien ?

L'une des premières conséquences est d'ordre politique. Une telle conception du pouvoir politique fait que l'institution étatique devient difficile à contrôler, tant le pouvoir politique attise les convoitises des factions rivales. La recherche du pouvoir politique est loin d'être liée à une attitude volontariste de mettre en place des programmes politiques porteurs de changement ou qui pourraient influencer positivement l'accroissement du niveau de vie des populations. Être influent, occuper une fonction politique, c'est être en mesure de mieux capter les ressources qu'on peut tirer du trésor public. Au cœur de cette convoitise que le pouvoir politique attise,

10 Alain GILLES (2012). « La raison rentière », *Rencontre*, n^{os} 24/25, p. 62-66.

se trouve l'attrait de la richesse, ou plus promptement le monopole de la corruption¹¹.

Enfouie dans l'éthos politique haïtien, la corruption a toujours été perçue comme normale dans l'espace social. Partout en Haïti, occuper un haut rang au sein de la fonction publique ou du pouvoir politique et s'en sortir sans faire fortune est mal vu. Une personne dans un tel cas est perçue comme un *egare* (égaré en français ; personne présentant des troubles psychiques). S'enrichir dans des conditions douteuses n'est pas un mal en soi. Ce qui est contraire à l'éthique, c'est de ne plus alimenter les réseaux clientélares, d'être suspecté d'être un *gran manjè* (grand mangeur)¹². La corruption se déploie comme l'influx nerveux, pénètre le champ politique et social à l'image d'une toile d'araignée. Par exemple, au sein de l'administration publique ou lors de l'obtention d'une part de marché de manière illicite, on distribue des pourcentages, des retours sur chèque, des pots-de-vin, qu'il s'agisse du plus simple agent ou du directeur. On crée un circuit de corruption, un réseau de complicités favorisant la cohésion sociale au sein du groupe d'intérêt, tout en renforçant l'allégeance des gens impliqués. Bref, une pratique qu'il n'est venu à l'esprit de personne de récuser, comme si elle allait de soi.

Hormis le « procès de consolidation » qui remonte à plus de 100 ans [soit en 1904], rares furent les tentatives visant à enrayer ce phénomène. Et quand c'est le cas, le populisme est mis de l'avant pour court-circuiter les rouages de la justice, pour empêcher que justice soit faite. On connaît bien ce fameux argument de « persécution politique » souvent utilisé par les corrupteurs, les corrompus et les faussaires de tous acabits pour politiser les actions judiciaires entamées à leur encontre : une tactique de manipulation de l'opinion publique ayant pour but de faire passer le bourreau pour une victime, assurant également la perpétuation d'une culture d'impunité. Par ailleurs, on considère que la corruption fait problème du moment où

11 Leslie Péan, avec ses quatre tomes consacrés à l'économie politique de la corruption, en a fait un objet de recherche particulier. Dans ses travaux, Péan livre une analyse approfondie de l'engrenage de la corruption dans la société haïtienne et son rôle dans la sphère politique. Cf. Leslie PÉAN (2001). *Économie politique de la corruption*, t. I : *De Saint Domingue à Haïti, 1791-1870*, Paris, Éditions Mémoire.

12 D'une manière générale, cette expression traduit l'idée de quelqu'un qui a un appétit vorace. Dans la réalité haïtienne, cette métaphore est souvent utilisée pour rendre l'image d'un politicien avare qui accapare tout le circuit de la rente et de l'extorsion des deniers de l'État à ses propres fins et au profit de son clan.

le gouvernement, le pouvoir en place ne pactise pas, du moins n'aliémente plus les réseaux clientélares. Or cet état de fait alimente une certaine forme d'instabilité politique chronique, qui structure le champ politique haïtien. C'est sans nul doute cet effet corrosif de la corruption qui pousse Leslie Péan à faire cette lumineuse constatation : « cette corruption générale qui affecte les pouvoirs publics maintient la société dans un état de paralysie, irrigué par un système socioéconomique spécifique : la société de transition permanente¹³ ». On comprend intuitivement pourquoi il y a eu autant de présidents provisoires et éphémères, et par-dessus tout, pourquoi le recours aux armes et aux coups d'État a souvent été le moyen privilégié de l'alternance politique en Haïti.

Venons-en à l'autre grande conséquence, celle de nature purement économique. Dans le système social haïtien, il serait vain d'aborder les conséquences économiques du patrimonialisme sans évoquer la sujétion de l'économie au champ de la politique. Pour se développer, l'économie a besoin d'un cadre favorable à son accroissement. L'État devrait tout bonnement créer et entretenir des conditions nécessaires à l'accumulation du capital, qu'elles soient juridiques ou politiques. Le mode de relation qu'entretiennent l'économie et la politique en Haïti semble pourtant défier toute logique de production. L'économie se trouve encastrée dans un rapport qui empêche son bon fonctionnement, ainsi que l'accumulation du capital productif.

Il est difficile d'analyser la nature réelle du système économique haïtien. Certains historiens et économistes voient en son développement un système capitaliste rachitique, voire extraverti¹⁴, ou hybride, c'est-à-dire à la fois féodaliste et capitaliste¹⁵. Au-delà de ce débat ontologiquement sensé, le comportement rentier apparaît dominant. Si l'on appréhende l'économie haïtienne comme étant féodaliste, le grand propriétaire terrien perçoit une rente conséquente, sans participer au procès de production. Si on la considère de type capitaliste, on effectue la même constatation. Prenons l'industrie d'assemblage en exemple : on crée des zones franches ; le capitaliste étranger détient le capital et les moyens de production, le bourgeois haïtien possède

13 Leslie PÉAN (2001). *Économie politique de la corruption*, p. 206.

14 Fred DOURA (2010). *Haïti : histoire et analyse d'une extraversion dépendante organisée*, Montréal, DAMI, 251 p.

15 Jean-Jacques DOUBOUT (1973). *Haïti : féodalisme ou capitalisme ? Essai sur l'évolution de la formation sociale d'Haïti depuis l'indépendance*, texte photocopie, Port-au-Prince, 64 p.

l'entrepôt/la fabrique, les accointances politiques nécessaires peuvent lui garantir un contrat du grand patron étranger, et surtout il réalise un double profit : l'un sur le contrat avec le capitaliste étranger et l'autre sur la main-d'œuvre servile sous-payée, employée à bon marché, dont les conditions de travail ne sont garanties par aucun régime de sécurité sociale. Voilà, pour l'essentiel, la logique de fonctionnement de ce qu'on appelle à tort la *bourgeoisie industrielle haïtienne*.

Est considéré comme « bourgeois », si l'on s'en tient aux analyses d'Immanuel Wallerstein, « celui qui a capitalisé des moyens de production et engagé des ouvriers salariés, lesquels à leur tour, ont produit des marchandises destinées à être vendues sur le marché¹⁶ ». Autant dire que cette bourgeoisie-là ne produit pas de marchandise, ne crée pas de la valeur, encore moins de la richesse. Elle soumet tout au racket : de l'essence, des biens durables (biens d'équipement des ménages), et des produits de première nécessité dont la qualité est réputée très mauvaise ; mais elle n'arrive pas à fabriquer une aiguille. On pourrait appliquer ce type d'analyse à d'autres secteurs de l'économie haïtienne, tel le secteur financier qui n'a aucun goût pour le risque et qui applique des taux d'intérêt décourageant l'incitation à l'entrepreneuriat. Il suffit pour s'en convaincre de regarder de près l'évolution de la variation du taux directeur de la banque centrale – Banque de la République d'Haïti (BRH).

Tableau 1.1. Variations du taux directeur de la BRH

Année	Td BRH	Année	Td BRH	Année	Td BRH	Année	Td BRH	Année	Td BRH	Année	Td BRH
2001*	26,70%	2004*	7,50%	2007*	8,64%	2010	5%	2013*	3%	2016	14%
2002*	10%	2005*	7,65%	2008*	3,89%	2011	3%	2014	6%	2017	12%
2003*	27,83%	2006*	17,90%	2009*	6,50%	2012	3%	2015*	16%	2018	

Source : *Rapport annuel de la BRH 2001-2017*.

Sans une grande dynamique entrepreneuriale, avec un secteur privé faiblement développé, le secteur public devient le principal agent économique pour la consommation de biens et services. Alors que les cycles d'expansion économique de l'État s'amenuisent à cause de faibles recettes fiscales, d'une balance des paiements déficitaire

16 Etienne BALIBAR et Immanuel WALLERSTEIN (2018). *Race, nation, classe : les identités ambiguës*, 3^e éd., Paris, La Découverte, p. 184.

mais surtout de la liquidation des entreprises étatiques¹⁷, dont la rentabilité a été utilisée comme une manne financière pour compenser les coûts exorbitants et les déficits publics¹⁸, l'octroi des parts de marché attise les convoitises. En analysant cette situation, on ne manquera pas de constater que la capacité de consommation de biens et services de la part du secteur public est nettement inférieure à l'offre disponible. Il en ressort une concurrence féroce entre les entreprises pour la captation des ressources, ce qui fait que tout octroi de parts de marché devient inévitablement source de conflit. Ce conflit affecte, à son tour, les pouvoirs publics en occasionnant dans nombre de cas une certaine forme d'instabilité politique : on protège ses parts de marché, on fait tout politiquement pour empêcher la concurrence d'autres entreprises, quitte à user de violence pour l'éliminer.

L'économie dénaturée, des situations d'oligopole, de monopole, de collusion – entre les opérateurs d'un même secteur – sont légion. L'économie se retrouve inféodée à un pouvoir, dans des rapports qui l'empêchent de s'autonomiser en une véritable économie de marché. Par conséquent, les fondements du système capitaliste, en l'occurrence

17 Jusqu'en 1996, Haïti ne comptait pas moins de 33 entreprises publiques : des banques (Banque Nationale de Crédit, Banque Nationale Haïtienne, Banque Populaire Haïtienne), des infrastructures portuaires (Autorité Portuaire Nationale, AAN), des compagnies de services en télécommunication (Téléco SAM), en système d'adduction d'eau (CAMEP), en production énergétique (Électricité d'État d'Haïti), mais aussi des compagnies de l'agro-industrie (Minoterie, ENAOL...), etc. Avec l'application des préceptes néolibéraux, le gouvernement haïtien a procédé en 1998 à la liquidation de la majeure partie de ces entreprises sous prétexte qu'elles étaient inefficaces, en faillite, et que la privatisation était le choix le plus rationnel à faire. Nous n'ignorons pas que certaines d'entre elles posaient effectivement des problèmes de rentabilité. Au demeurant, cette question de rentabilité était en grande partie due à la corruption au sein de l'entreprise ou au fait qu'elle était créancière de l'Administration centrale de l'État. Les exemples pullulent en ce sens. La Minoterie a fait l'objet d'une patrimonialisation de ses avoirs de la part du régime duvaliérien. La Téléco, quant à elle, a été à plusieurs reprises créancière de l'État, telle une vache à lait que l'État suçait sans se soucier de sa viabilité. Par conséquent, ce n'était pas un cas de non-rentabilité ou de faillite classique d'entreprise devenue insolvable ou n'arrivant plus à être concurrentielle, mais de corruption où les différents prêts de l'État, le plus souvent non remboursés, empêchaient l'entreprise d'améliorer ses performances.

18 L'exemple de la Téléco est bien connu. À maintes reprises, ses ressources ont été utilisées à des fins créancières pour compenser les gabegies de l'Administration centrale. À titre d'illustration, en 1991, le gouvernement Lavalas, en exil, avait « emprunté » la somme mirobolante de 122 millions de dollars, sans parler des sommes empruntées par la présidence de René Prével (1996-2001 et 2006-2011) ou les différents gouvernements haïtiens jusqu'à la liquidation de l'entreprise en 2010.

l'échange marchand avec ses paramètres, tels que l'offre et la demande, le principe de concurrence et la notion d'*homo oeconomicus*, se retrouvent pervertis. Ce sont des comportements déstructurants qui perturbent l'équilibre du système économique de marché. En réalité, le système économique haïtien n'est ni capitaliste ni féodaliste ; c'est une économie à fort comportement rentier. Les réflexions de David Ricardo, quant à sa *loi de la rente foncière différentielle*, définissaient déjà la rente comme « cette portion de produit de la terre que l'on paie au propriétaire pour avoir le droit d'exploiter les facultés productives originelles et impérissables du sol¹⁹ ». Dans l'analyse économique moderne, le terme de rente s'applique à un surplus économique obtenu sans faculté productive, un important flux de revenus générés sans participation active au processus de production. Le cas haïtien présente une forme intéressante de rente dans laquelle les structures de l'économie haïtienne reposent davantage sur l'exploitation de privilèges, des positions de faveur, et des situations de monopole, que sur la production de valeurs et de richesses.

Les conditions rendant possible le circuit de la rente sont liées aux prébendes liant politiques et milieu des affaires. Ce système, mis en place par les élites dirigeantes, affecte grandement l'économie en promouvant un système de ponction de rentes et d'une faible accumulation du capital productif. L'État prélève par contrainte et captation. Durant les *xix^e* et *xx^e* siècles, l'économie haïtienne était essentiellement agricole et la paysannerie la seule classe productive du pays, et les cas de rente concernaient l'extorsion de la valeur (plus-values générées) du travail agricole. En ce sens, les cas de victimisation des paysans étaient légion : travail forcé, impôt, expropriation des terres, obligation de s'adonner aux cultures d'exportation, impossibilité de voyager/circuler à l'intérieur du territoire²⁰. La question est de déterminer maintenant à quel point ce système de rente a perturbé l'équilibre économique, jusqu'à faire fuir les paysans hors du système de production agricole ou jusqu'à provoquer une décapitalisation du paysan.

19 David RICARDO (1861/1962). *The Principles of Political Economy and Taxation*, 3^e éd., Londres, Dent, p. 40.

20 Le code rural de Boyer est un illustre exemple du sort des paysans qui s'apparente, dans nombre de cas, à l'esclavage sous d'autres formes. D'ailleurs ce code rural fut appliqué dans certaines colonies des Caraïbes, telles que la Jamaïque, comme gage d'organisation de la vie des esclaves.

La condition paysanne, tout au long de l'histoire d'Haïti, est marquée par un système de dépouillement, de déprédation économique. Mais à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, notamment à cause de la guerre de Sécession aux États-Unis, qui a suscité un essor de la spéculation cotonnière²¹ et l'envolée des prix du café sur le marché international, la production paysanne va connaître un certain essor, à ce point que l'industriel Edmond Paul en vient à affirmer que « c'est dans nos campagnes que gît le cœur de la République ». Malgré cette envolée de l'agriculture, celle-ci ne fut pas bénéfique pour la classe paysanne. Tout d'abord, revenons au système semi-féodal déjà évoqué dans cet essai pour parler des caractéristiques de l'économie haïtienne. Ce système s'est structuré en une logique de production existante dans l'univers rural haïtien appelée « de moitié ». Un système de *rente* dans lequel la terre est octroyée à un paysan, moyennant le versement de droit d'affermage d'une partie de sa récolte, donc de sa production. Ce système est doublement déficitaire pour le paysan : non seulement doit-il supporter les coûts de production, mais en plus il doit verser une partie importante de sa production aux propriétaires terriens. Dans cette transaction, le propriétaire terrien est le grand gagnant : n'investissant rien, il en sort avec une *rente* conséquente. À côté de cela, nous dit Paul Moral, s'ajoutent des impôts en nature sur la récolte (1/5), une fiscalité oppressive et des spoliations de toutes sortes. Cette situation de misère et de spoliation, dont la paysannerie fut l'objet, est dépeinte par Paul Moral de manière particulière en ces termes :

Naïf, crédule, facile à leurrer ou à intimider, le « moune morne » est la proie des spéculateurs en denrées, des arpenteurs, des notaires, des hommes de loi. Les premiers dressent partout le gigantesque trapèze qu'ils appellent leurs balances et où ils exécutent des tours merveilleux comme celui-ci, par exemple : un sac de 100 livres de café est tenu en équilibre par un poids de 50. Le campagnard n'y voit goutte, soupire alors d'un air de dépit : « gangnin zesprit sou balans-là »²².

La situation dans laquelle évolue la paysannerie fait que le paysan, au terme de sa récolte, en sort déficitaire parce que le « surplus »

21 Paul MORAL (1978). *Le paysan haïtien : étude sur la vie rurale en Haïti*, Port-au-Prince, Les Éditions Fardin, p. 47.

22 *Ibid.*, p. 57.

généralisé par sa force de travail ne sert ni à l'épargne encore moins à l'investissement mais est confisqué, par d'autres catégories sociales, sous forme de *rente*. La fiscalité imposée à la paysannerie est punitive : elle pénalise la valeur ajoutée. Le paysan en sort complètement privé de capital, ne pouvant même plus subvenir à ses besoins. L'économie paysanne mise en coupe réglée, en totale dépendance de la ville, est forcée d'entretenir le mode de vie (parasitisme) que mène l'élite politico-économique aux dépens de la paysannerie. On comprend intuitivement pourquoi en milieu rural on trouve une telle concentration de pauvreté. L'effondrement de la production agricole a livré la paysannerie à la migration vers d'autres cieux pour pouvoir s'échapper de la pauvreté ; d'abord à Cuba, puis pendant l'occupation américaine vers la République dominicaine. La suite funeste de cet épisode de migration vers la République dominicaine, on la connaît. Elle se solda en 1937 par le génocide de plus de 35 000 civils haïtiens en République dominicaine. Enfin, le démantèlement du cheptel porcin dans les années 1980 et la dérégulation des barrières douanières à l'entrée furent les coups de grâce accordés à l'économie rurale paysanne.

Voulant rompre avec ses pratiques arbitraires, l'État haïtien – marqué par de profondes logiques d'exclusion et d'inégalités sociales – a opté pour une autre forme d'organisation du pouvoir politique, à savoir le régime démocratique ayant pour mission de corriger abstraitement les injustices commises. La Constitution de 1987 inaugurait le 29 mars l'ère de la décentralisation des sphères du pouvoir, avec l'espoir d'une participation élargie de la population aux décisions locales, mais surtout de la mise en train d'une dynamique de développement territorial favorable à un changement social. En écho à cet impératif, est venu le temps d'aborder les problèmes liés au processus du développement économique local et de la décentralisation.

Développement local et décentralisation : esquisse de problématisation

Dans l'histoire des dynamiques des réformes sociopolitiques haïtiennes, la décentralisation apparaît à bien des égards comme une avancée significative, dans la mesure où elle est perçue comme la voie à emprunter afin de démocratiser la société haïtienne, mais aussi comme un catalyseur pouvant générer une dynamique de

développement économique local. Nul besoin de rappeler que la décentralisation était largement soutenue par les organismes de coopération au développement. La Banque mondiale y voyait une voie propice à la stabilité macroéconomique, à l'efficacité et à l'équité dans la gestion des services publics²³. D'autres acteurs du développement international y voyaient et voient encore un processus permettant une meilleure prise en considération des aspirations des populations locales. La conjonction entre décentralisation et développement économique local allait constituer invariablement un nouveau *design institutionnel* : un facteur favorisant l'efficacité dans la gestion des ressources publiques avec pour principales caractéristiques une participation élargie des citoyens à la chose publique, une croissance avec redistribution, des politiques favorables aux pauvres, et une réceptivité ou sensibilité de l'État (*responsiveness*)²⁴. C'est avec cette vision ancrée dans une logique de renforcement du pouvoir local que les réformes politico-administratives – entamées dans le cadre de la décentralisation et de la démocratisation des structures de l'État haïtien – se sont imposées, à l'aube de la mondialisation néolibérale, grâce à leur institutionnalisation par la constitution de mars 1987, donnant un nouvel allant à la réalité de la décentralisation.

Toutefois, la décentralisation n'est pas une réalité nouvelle. Sur le plan normatif, elle existait déjà comme une vision d'organisation du système politique et administratif. Historiquement, comme le souligne Claude Moïse, l'apparition des communes en tant qu'acteur politique n'est pas l'apanage de la constitution de mars 1987 :

Depuis 1843, les constitutions ont toujours proclamé cette autonomie, mais le pouvoir central ne l'a jamais respectée. L'administration communale n'a été, en fait, qu'une simple dépendance du ministère de l'Intérieur. Aucun gouvernement ne s'est jamais privé de traiter les conseillers communaux élus comme de simples fonctionnaires à la merci du Chef de l'État²⁵.

23 BM/World Bank (2000). *World Development Report. Attacking Poverty 2000/2001*, New York, Oxford University Press.

24 Mark ROBINSON et Gordon WHITE, (1999). *The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design*, Oxford, Oxford University Press, 368 p.

25 Claude MOÏSE (1990). *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti*, t. II : *De l'occupation étrangère à la dictature macoute, 1915-1987*, Montréal, CIDIHCA, p. 317.

Cette tentative de décentralisation s'est heurtée aux structures politiques et administratives solidement centralisées. L'État autoritaire n'entendait pas concéder aux instances locales un minimum de pouvoir d'action.

Avec la Constitution de 1987, la réalité de la décentralisation allait connaître une toute nouvelle trajectoire par la création de trois niveaux de collectivités territoriales : le département, la commune et les sections communales²⁶. Celles-ci sont administrées par un conseil de trois membres élus au suffrage universel pour une durée de quatre ans et assisté par une assemblée. L'analyse des compétences des collectivités territoriales révèle que ce sont des entités « politico-administratives » douées d'autonomie politique, administrative et financière. Ce sont des divisions territoriales décentralisées autonomes, d'essence participative, concourant à la formulation et à l'exécution des politiques publiques de développement²⁷. La création de ces entités locales a été enrichie avec l'adoption de loi de 1996 portant sur la décentralisation et la responsabilité des communes, nécessaire au fonctionnement des collectivités territoriales.

S'il est vrai qu'il existe des lois-cadres sur la décentralisation, la réalité de la décentralisation, telle qu'elle se présente au grand jour, ne permet pas à la société haïtienne d'entrer dans un cercle vertueux de développement. Plusieurs faits explicatifs peuvent être évoqués pour essayer de comprendre les problèmes relatifs à ce processus. D'abord, pour un auteur comme Tony Cantave²⁸, dans le contexte haïtien, l'idée de la décentralisation repose sur deux principes essentiels. Il s'agit d'abord d'un projet politico-administratif. D'après ce principe, la décentralisation marche de pair avec la déconcentration des services publics. Les collectivités territoriales, étant plus proches de leurs administrés, s'engagent à fournir à leur population la satisfaction de leurs besoins en services sociaux de base. Ensuite, c'est un projet de cogestion de la république. Ce partage de pouvoir induit une double idée.

26 Constitution de la République d'Haïti, articles 61 et 62.

27 CNRA (2002). *Définition et statut des collectivités territoriales*, document de travail n° 2, Port-au-Prince, Unité de décentralisation et des collectivités territoriales, p. 6.

28 Tony CANTAVE (1996). « Des principes-clés pour l'élaboration d'une loi-cadre sur les Collectivités Territoriales haïtiennes », dans HAÏTI SOLIDARITÉ INTERNATIONALE (dir.), *État de droit et décentralisation*, Port-au-Prince, HSI/Henri Deschamps ; Tony CANTAVE et Robert DENIZÉ (2002). « Histoire immédiate et inachevée : problématique de la décentralisation et réalité des Collectivités Territoriales », *Rencontre*, nos 15-16.

La première, c'est que les collectivités territoriales doivent mettre en place des plans de développement local autonome. La seconde concerne le niveau de responsabilité politique que détient l'administration locale. Ses principales tâches consistent à assurer une *bonne gouvernance* de la chose publique locale en impliquant ses administrés dans le processus de prise de décision, et en assurant la mobilisation et la gestion des ressources par un système fiscal pour parvenir à financer ses activités et la résolution des conflits. Mais dans la réalité haïtienne, les politiques de décentralisation affrontent bien des difficultés de « mise en œuvre ». Cantave nous les explique par le manque de volonté manifeste des dirigeants – les représentants des pouvoirs exécutif et législatif – de parachever le projet constitutionnel de décentralisation. Ce manque de volonté trouve son ancrage dans les interstices de l'« État duvaliérien²⁹ ». En s'appuyant sur l'analyse du pouvoir exécutif dans sa branche gouvernementale, Cantave constate que ce processus prend sa source dans le premier acte juridique de François Duvalier, la Loi du 31 octobre 1957. Cette loi-cadre confère aux ministères le rôle d'organiser le développement économique et social dans leurs domaines de compétence. Avec des ministères qui détiennent de grands pouvoirs et surtout de grands budgets, il serait naïf de penser à un réel partage de pouvoir avec les collectivités territoriales. En inculquant le blocage du processus de décentralisation au poids de l'État duvaliérien, Cantave limite son analyse, dans la mesure où il déresponsabilise les acteurs étatiques. Son raisonnement nie également les antagonismes palpables entre les catégories sociales qui existent dans la formation sociale haïtienne, et le rapport conflictuel qui pourrait exister entre les catégories d'acteurs concernés par ce processus. Par conséquent, son raisonnement se limite à une conception fonctionnaliste de la décentralisation, qui met l'accent sur les questions de répartition technique des responsabilités – entendues comme fonction des collectivités territoriales – et sur les résultats. Il nie l'aspect essentiel de la relation de pouvoir entre ces acteurs dans le processus de décentralisation.

29 « L'État duvaliérien peut être défini, au départ, comme une formule de pouvoir où l'exécutif tout-puissant, incarné par le chef et fonctionnant comme unique institution nationale, pose les conditions de la possibilité d'existence de TOUS les appareils politiques, répressifs et idéologiques d'État et/ou institutions fondamentales de la société civile : armée, police, clergé, presse, écoles, universités, syndicats, hounfords, quartiers, régions, famille, etc. » Cf. Michel-Rolph TROULLOT (2016). *Les racines historiques de l'État duvaliérien*, 2^e éd., Port-au-Prince, C3 Éditions, p. 31.

Ensuite, lorsqu'on se penche sur la situation des collectivités territoriales notamment leur mode de fonctionnement, on constate leur incapacité de répondre à leurs responsabilités vis-à-vis de leurs administrés. D'une part, on a un cadre juridique ineffectif, qui reste flou quant aux prérogatives des collectivités territoriales. S'il est vrai que la constitution de mars 1987 a établi les jalons de la décentralisation en créant plusieurs niveaux de collectivités territoriales, le contexte d'après 1986 – marqué par une grande instabilité politique et des coups d'État militaires à répétition – a interrompu l'élan du processus de démocratisation des sphères étatiques haïtiennes. Il aura fallu attendre une décennie, soit 1996, pour que le Parlement parvienne à voter une première loi sur la décentralisation et la responsabilité des communes. Cette loi, très controversée, n'a pas su définir une collectivité territoriale ni établir les frontières de compétences entre ces collectivités. Par voie de conséquence, elles arrivent difficilement à faire valoir leurs compétences. D'autre part, le système fiscal local est insuffisamment développé pour percevoir les taxes nécessaires à leur fonctionnement, afin de financer des projets d'investissement public. La grande pauvreté du pays prive ces entités du levier budgétaire qui leur permettrait de garantir la délivrance de certains services publics, d'autant qu'elles ne jouissent pas d'une large « assiette fiscale »³⁰. Étant privées de ressources propres, la majorité des communes sont dépendantes des dotations de l'État central. L'étroitesse de leur manœuvre leur laisse peu de choix financier. Cette faible capacité des collectivités locales se traduit par un « vide institutionnel » au sein de l'espace local (notamment en zones rurales) où certains acteurs de la société civile, notamment les ONG, tendent à suppléer à l'insuffisance de l'État et des collectivités territoriales en organisant la distribution des services essentiels. Pis encore, la gestion locale du budget n'est pas soumise à une participation directe de la population locale lors de sa décision. Autant de facteurs qui nous laissent croire à une nébuleuse réformatrice autour de l'hypothèse rédemptrice qui prétend que la décentralisation engendrerait le développement économique local.

Le défi de réformer des systèmes économique et sociétal issus d'expériences post-totalitaires ne se réalise pas sans difficultés. On

30 L'assiette fiscale des collectivités territoriales est constituée de l'impôt locatif appelé Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), prélevé des loyers et de la construction des bâtiments, et des taxes sur les véhicules, les jeux de loterie et les cigarettes.

ne change pas un système social comme on réforme une économie. La passation d'un régime autoritaire à un régime démocratique ne se fait pas comme par enchantement. Certes, à des rythmes plus ou moins rapides, la société haïtienne a mis en branle les réformes institutionnelles – largement prônées par les institutions mises en place par les accords de Bretton Woods – prétendant ouvrir la voie au développement, à savoir la privatisation des entreprises publiques, l'équilibre budgétaire, la diminution de la taille et du rôle de l'État, ainsi que la priorité donnée au marché comme instrument de régulation économique. En dépit des objectifs recherchés, toutes ces réformes n'ont pas donné lieu à un état de bonne gouvernance, encore moins à une gouvernamentalité locale. Cette observation est d'une importance capitale en ce qui concerne la situation haïtienne, où des recettes développementistes, faisant de la corrélation positive entre la décentralisation et la démocratisation un vecteur du développement économique local, semble s'accrocher par contradiction à une démocratisation évoluant à l'ombre d'une restauration autoritaire, où la participation citoyenne s'apparente davantage à une misère de la participation, comme les différents taux de participation aux élections infranationales nous en convainquent.

Attardons-nous un peu à cette question de participation aux actions locales. Il est tentant de remarquer la désaffection des citoyens pour la vie politique locale, ce qui semble présager une tendance à la dépolitisation. L'impératif participatif, que prétendait promouvoir ce nouveau référentiel de l'action publique, est loin d'être une réalité. Alors qu'on s'attendait à l'émergence de nouveaux acteurs et à l'appropriation de décisions par la population locale, la décentralisation « réellement existante » tarde à s'institutionnaliser. Les mesures décentralisatrices n'ont pas abouti à une association des citoyens aux décisions et à la formulation de l'action publique. Le processus conjoint de décentralisation et démocratisation n'a pas su mettre en place les pratiques de démocratie locale au moyen de structures délibératives locales, communément appelées assemblée mixte représentative ou encore commissions municipales. Face à cet état de fait, l'on comprend que la situation organisationnelle des collectivités territoriales génère du scepticisme quant à leur capacité politique à modifier l'ordre socio-spatial à l'échelle de leur territoire. Autant de facteurs qui nous poussent à remettre en question l'idée faisant croire que les collectivités territoriales seront les nouveaux espaces de l'action publique ou du développement économique.

CHAPITRE 2

Les facteurs sociopolitiques

Depuis qu'Alberto Alesina et ses collaborateurs¹, dans leur étude intitulée « Political instability and economic growth », ont abordé la question du poids de la stabilité politique dans la croissance économique comme facteur d'externalités positives ou négatives sur les performances des politiques de développement, il est convenu que la conduite de l'action publique, pour qu'elle soit efficace, nécessite un cadre favorable à son application pratique. Les politiques de développement local ne font pas exception à cet objet de débat. D'ailleurs, Xavier Greffe a fait remarquer que dans le cadre de la conduite de l'action locale, les ressorts du développement local sont globaux et locaux. Ce qui renvoie à l'idée que même si l'action publique locale – mobilisée dans le cadre des politiques de développement local et des réformes décentralisatrices – est de nature purement endogène, propre à un territoire, cela ne signifie pas pour autant qu'elle s'affranchit de l'environnement institutionnel global dans lequel elle s'opère². C'est pourquoi les facteurs politiques et la stabilité institutionnelle sont souvent évoqués pour expliquer une bonne mise en place des politiques de développement local ou territorial. Selon Patrice Duran, « le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions³ ». En insistant sur *la stabilité institutionnelle*,

1 Alberto ALESINA et coll. (1996). « Political Instability and Economic Growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no 2, p. 189-211.

2 Xavier GREFFE (2002). *Le développement local*, Gémenos, Éditions de l'Aube/DATAR, p 11.

3 Patrice DURA (2010). *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, p. 89.

Duran accorde à ce principe un poids essentiel aux pratiques sociopolitiques. La conduite des politiques de réforme doit bénéficier d'un cadre institutionnel favorable à leur mise en œuvre. Or, dans le cas d'Haïti, l'instabilité sociopolitique est souvent évoquée comme l'argument explicatif décisif de l'échec des politiques de développement⁴. Pour comprendre l'influence de l'instabilité sociopolitique sur la mise en œuvre des politiques de développement local, il serait intéressant de la saisir dans sa dimension structurelle : en évoquant la toile de fond tant sociale que politique sur laquelle elle repose, tout en démontrant comment elle constitue une entrave à la conduite des réformes politiques et à leur réussite. Partant de cette constatation, l'objectif du présent chapitre est d'analyser la relation entre instabilité politique et pilotage des politiques de développement local.

Les dimensions institutionnelles de l'instabilité politique

Avec le processus de démocratisation de la société haïtienne, on aurait pu penser que l'espace sociopolitique haïtien serait plus stable et permettrait l'émergence d'un climat sociopolitique favorable à la prospérité économique. Pourtant, on est bien loin d'une telle réalité. Sauveur Pierre Étienne résume l'histoire d'Haïti comme « une succession de dictatures stables, de périodes de grande instabilité, de moments d'équilibre précaire, de conjonctures de crise politique larvée comme celle que la population haïtienne vient de vivre de 1996 à 2004⁵ ». Dans la réalité haïtienne, l'instabilité est avant tout la conséquence tacite d'une faiblesse institutionnelle qui caractérise le système démocratique haïtien. On le sait pertinemment, le régime démocratique est marqué par le pluralisme politique, des élections représentatives et l'alternance politique afin d'assurer la stabilité au sein de

4 La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), dans un rapport sur l'évolution économique d'Haïti, avait notamment évoqué cette constatation pour tenter d'expliquer les maigres bilans économiques du PAS et du FASR : « le manque manifeste d'appui politique interne pour une série de réformes économiques concertées avec les organismes financiers internationaux en octobre 1995 a entraîné la suspension du flux des ressources extérieures liées à ces réformes ». Cf. CEPALC (1997). *Évolution économique d'Haïti en 1996*, Mexique, Nations Unies, p. 1.

5 Sauveur Pierre Étienne (2006). *L'énigme haïtienne : échec de l'État moderne en Haïti*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 19.

la société. Il est même de bon ton, dans la rhétorique développementiste, d'affirmer que la démocratie réduit les mécontentements populaires et limite les risques d'instabilité politique, tout en jouant un rôle important dans le processus de croissance économique. Donald Wittmann, dans son article « Why democracies produce efficient results », affirme que lorsque les individus ont un pouvoir de contrôle sur les dirigeants, la démocratie crée des conditions favorables à la stabilité politique et à la croissance économique⁶. La démocratie est également perçue comme une condition *sine qua non* de bonne gouvernance. Surtout, elle permettrait d'éviter toute tentative d'accaparement des ressources d'un pays par un régime autocratique, comme ce fut le cas autrefois avec les régimes kleptocratiques haïtiens, en favorisant l'alternance politique. Pourtant, dans sa matérialité, la démocratie haïtienne reste bien éloignée des normes d'une démocratie représentative⁷. Le tableau qui suit nous présente un bilan chronologique de l'instabilité politique en rapport avec la succession de présidents au pouvoir. Nous avons choisi ce segment d'histoire nationale parce que c'est véritablement en 1991 que débute l'ère démocratique haïtienne avec l'organisation des premières élections « démocratiques », en décembre 1990.

Coups d'État, manifestations, contestation d'élections, insurrections armées, assassinats : autant d'éléments qui caractérisent la situation sociopolitique chaotique haïtienne. Un simple calcul du temps de rotation des présidents de 1990 à 2021 fera remarquer qu'en moyenne un président ne reste que 2,33 ans – deux ans et quatre mois – au pouvoir. Une moyenne de rotation bien en deçà des cinq ans fixés par la Constitution de 1987. Sur six mandats présidentiels, seulement trois ont pu s'achever conformément à leur durée normale. On dénombre également un éventail de présidents éphémères ou de transition. Dans ce néant politique, les échéances électorales ne sont pas plus respectées. Comme l'exige la constitution, il existe un système complexe de rotation des élus et représentants du peuple. Tous les deux ans, il devrait y avoir des élections pour le renouvellement du tiers du Sénat, et par la suite pour les députés et élus locaux mandatés pour une durée de quatre ans. Le renouvellement de ces élus

6 Donald WITTMANN (1989). « Why Democracies Produce Efficient Results », *Journal of Political Economy*, vol. 97, no 6, p. 1395-1424.

7 Bernard MANIN (1995/2019). *Principes du gouvernement représentatif*, 3^e éd., Paris, Flammarion, 369 p.

Tableau 2.1. Chronologie du bilan de succession des différents présidents de la république

Année	Président	Moyens/Prise de pouvoir	Légalité au vu de la constitution	Durée	Cause du départ
1991	Jean-Bertrand Aristide	Élections	Constitutionnelle	9 mois	Coup d'État militaire
1991	Raoul Cédras		De facto/illégitime	7 jours : 1 ^{er} au 8 octobre	-----
1991-1992	Joseph C. Nérette	Coup d'État du 30 septembre 1991 d'une durée de 3 ans 8 mois	De facto/illégitime	9 mois : 8/10/1991 au 19/06/1992	Démission
1992-1994*	-----		De facto/illégitime		Démission
1994	Joseph Émile Jonassaint		De facto/illégitime	5 mois : 12 mai au 12 octobre	Démission
1994-1996	Jean-Bertrand Aristide	Retour à l'ordre constitutionnel	Constitutionnelle	1 an 3 mois 26 jours	Fin du mandat
1996-2001	René Préval	Élections	Constitutionnelle	5 ans	Fin du mandat
2001-2004	Jean-Bertrand Aristide	Élections contestées et boycottées	Constitutionnelle	3 ans	Agitations politiques, insurrections armées
2004-2006	Boniface Alexandre	Transition	Anticonstitutionnelle	2 ans	Fin de la transition
2006-2011	René Préval	Élections contestées	Constitutionnelle	5 ans	Fin du mandat
2011-2016	Michel Joseph Martelly	Élections contestées	Constitutionnelle	5 ans	Fin du mandat
2016-2017	Jocelerme Privert	Transition	Anticonstitutionnelle	1 an	Fin de la transition
2017-2021	Jovenel Moïse	Elections contestées	Constitutionnelle	4 ans 5 mois	Assassinat

Note : Les années marquées par un astérisque renvoient au fait que, en absence d'un président, le pouvoir exécutif était dirigé indirectement par un Premier Ministre.

Source : *Construction de l'auteur.*

constitue une pierre d'achoppement et se réalise imparfaitement. Assez souvent, ces échéances ne sont pas respectées et l'Assemblée Nationale, dans de tels cas, fonctionne de manière bancal, en discontinuité avec les normes établies. Tel fut le cas de la 50^e législature, alors que le Sénat s'est résigné à fonctionner avec seulement 10 sénateurs, soit le tiers de ses membres. Un autre fait d'instabilité surprenant, c'est qu'en 25 ans d'histoire pas moins de 15 conseils électoraux provisoires se sont succédés, alors qu'il devrait y avoir une seule institution dénommée Conseil Électoral Permanent (CEP).

Quoique non exhaustive, la description de l'aspect visible des faits d'instabilité politique met en évidence une situation d'ingouvernabilité qui caractérise l'espace social haïtien. L'alternance politique ne se fait

pas forcément par le biais d'élections démocratiques. D'autres moyens – coups d'État, élections frauduleuses, manœuvres politiciennes anti-constitutionnelles – sont souvent utilisés pour conserver le pouvoir ou y accéder. Ne respectant pas forcément les règles du jeu démocratique, l'alternance politique se fait le plus souvent avec violence. Alain Gilles résume fort bien cette situation en soulignant que « chaque élection vient en Haïti avec son lot d'irrégularités, de contestations, de revirements inattendus, et contribue à la spirale de l'instabilité qui fait le drame des classes professionnelles et des masses urbaines⁸ ».

Quelques exemples permettront de mieux cerner l'étendue du problème. Pensons d'abord aux élections législatives de mai 2000. Ces élections, qui devaient consolider les bases de la démocratie en Haïti, dans la mesure où le Parlement était considéré caduc et n'avait pas siégé depuis janvier 1999, ont donné lieu à un plébiscite électoral entaché d'irrégularités (notamment les interprétations divergentes de la Loi Électorale haïtienne par les différents acteurs et la méthodologie retenue pour déterminer les pourcentages de votes, qu'a d'ailleurs désapprouvée l'Organisation des États Américains (OEA)⁹) donnant lieu à une victoire quasi totale des candidats proches du parti présidentiel au pouvoir qui, par des manœuvres politiciennes, a su rafler presque tous les postes électoraux.

Les coups de force de captation d'élections¹⁰ sont récurrents dans la vie politique haïtienne. Le premier tour des élections présidentielles d'octobre 2015 en est un fort bel exemple. Le processus était tellement biaisé et sous la coupe du régime au pouvoir, que les résultats ont été

8 Alain GILLES (2012). « La raison rentière », p. 18.

9 Dulce Maria Cruz HERRERA (2004). « La crise démocratique haïtienne : l'anéantissement d'un peuple », *La chronique des Amériques*, no 13, p. 1-7.

10 Depuis l'adoption du système de « démocratie représentative » par la société haïtienne, plusieurs élections ont été annulées ou boycottées même pour cause de « transparence ». Les élections législatives et municipales du 25 juin 1995 furent le premier cas historique d'instabilité politique attribuable à une crise électorale. Le parti politique « Fanmi Lavalas », au pouvoir à cette époque, avait une mainmise quasi totale sur le processus électoral. Tout d'abord, le président a violé la constitution en nommant directement les conseillers électoraux. Qui plus est, la volonté du régime de gagner tous les postes électifs ainsi que les cas de violence et d'intimidation perpétrés à l'égard de plusieurs membres de l'opposition ont conduit au rejet des résultats du premier tour. En dépit du rejet de ces résultats par l'opposition le régime a jugé bon de les maintenir. Avec un taux de participation inférieur à 5 %, les élections du second tour, boycottées par l'opposition, ont abouti à une écrasante victoire du régime au pouvoir et, en conséquence, à une crise politique. Cf. Sauveur Pierre ÉTIENNE (2007). *L'énigme haïtienne : échec l'État moderne en Haïti*, p. 286-297.

qualifiés de « coup d'État électoral » par l'opposition. Cette situation allait aboutir à une « vacance présidentielle », en raison de l'annulation de ces élections. Cette tendance à la captation des élections n'est pas sans lien avec un problème beaucoup plus complexe qui nourrit la spirale d'instabilité de la société haïtienne : le patrimonialisme. Tel qu'évoqué au chapitre 1, le fonctionnement de l'État haïtien relève du néopatrimonialisme. On a déjà esquissé quelques effets corrosifs d'une telle pratique – la corruption et la mauvaise gouvernance – sur le fonctionnement normal des institutions. En régime néopatrimonial, en vertu de la logique de confusion du public et du privé, de la personnalisation du pouvoir et de la redistribution clientéliste, le pouvoir politique est compris comme un « capital » dont la distribution réelle et symbolique est susceptible de garantir la richesse. S'explique ainsi l'intérêt d'accéder au pouvoir, de capter les élections. L'enjeu des élections, c'est qu'elles permettent soit de conserver le pouvoir, soit de s'en rapprocher, jouant par conséquent un rôle prépondérant dans la répartition de positions entre les acteurs. Se faire élire, c'est occuper une position dominante dans l'espace de circulation du pouvoir politique. C'est être en mesure d'avoir accès à des ressources économiques rares. Les élections deviennent donc un mécanisme d'appropriation de richesses. Aussi sont-elles objet d'une lutte acharnée. En découlent la manipulation des centres de dépouillement des votes et l'organisation frauduleuse de la machine électorale. C'est pourquoi les élections sont autant contestées en Haïti, alimentant ainsi une crise de gouvernabilité politique aux profondes répercussions économiques.

L'instabilité politique, dans le contexte haïtien, ne se résume pas aux seuls moyens illicites de captation des élections ; elle s'apprécie davantage quand il s'agit d'aborder les tractations politiciennes de prise de pouvoir. En matière de stratégies de conquête du pouvoir, le champ politique haïtien est parsemé d'accords politiques anticonstitutionnels. Ici, nous abordons une continuité dans la discontinuité de la vie démocratique haïtienne. Par accord politique anticonstitutionnel, nous entendons tout accord politique survenu à la suite d'une crise politique ou en période de grandes tergiversations et de tensions ouvertes entre des acteurs politiques antagoniques ; accord dont les contenus comportent des dimensions inconstitutionnelles – non conformes aux règles constitutionnellement en vigueur dans une société – mais qui engage l'action publique en déterminant la portée de la relation entre société politique et société civile, tout en guidant l'orientation gouvernementale et les décisions publiques afférentes. L'accord anticonstitutionnel de la mise en place d'un gouvernement

de transition en février 2016 pourrait illustrer ce fait. Cet accord fait suite à une instabilité typiquement haïtienne découlant d'une situation de vide présidentiel. En effet, le président sortant, Michel Joseph Martelly, malgré la fin constitutionnelle de son mandat, n'a pourtant pas réussi à organiser des élections crédibles afin d'assurer l'alternance politique au sein du pouvoir exécutif. La constitution ayant été prise de court et dépassée car une telle situation n'était pas prévue par la loi-mère ; l'Assemblée Nationale d'alors, présidée par le sénateur Jocelerme Privert, a dû innover, une fois de plus, de manière anti-constitutionnelle, en inventant un accord politique dénommé Accord du 6 février 2016. Outre son caractère anticonstitutionnel, la méthodologie d'éligibilité du président de la République diffère de celle que la Constitution de mars 1987. Au terme de cet accord, le président de l'Assemblée Nationale en sort *bénéficiaire*, disons plutôt président de la République, après l'organisation d'élections au second degré pourtant contraires aux normes en vigueur au sein de ladite Constitution. Ce qui nous conduit à observer une instrumentalisation de l'Assemblée Nationale. Cette institution, censée légiférer et surveiller la bonne marche des institutions de l'État, a été détournée de ses principales fonctions pour la poursuite d'intérêts égoïstes dans le mépris total de l'intérêt collectif, du bien commun. En résulte l'affaiblissement de l'institution parlementaire à des fins personnelles. Par conséquent, la société haïtienne parvient difficilement à édifier un « État de droit ».

En ce qui a trait à l'ingéniosité anticonstitutionnelle, cet accord n'est pas le seul fait d'exception de la vie politique haïtienne. Qui ne se souvient pas du « Consensus de Transition Politique », adopté le 4 avril 2004 par le premier ministre Gérard Latortue ? Il avait facilité la transition prétendument démocratique de 2004 à 2006, sur une période de deux ans alors que la constitution ne prévoyait que 120 jours, en créant une institution appelée Conseil des Sages qui jouait à peu près les rôles conférés au Parlement haïtien par la constitution. Cette pratique favorisant le recours aux accords politiques en période d'instabilité offre une grille de lecture au gré de laquelle les dispositions inconstitutionnelles contenues dans ces accords politiques participent à la dévalorisation de la primauté de la constitution. Alors que l'activité politique est par essence conflictuelle, marquée par une logique politique d'inimitié dans laquelle la construction schmittienne « ami-ennemi¹¹ » prend une tournure tout

11 Carl SCHMITT (1972). *La notion de politique : théorie du partisan*, traduit de l'allemand par Marie-Louise Steinhauser, Paris, Calmann-Lévy, 350 p.

à fait shakespearienne, ne nous étonnons pas du caractère contre-nature des accords politiques survenus dans l'espace politique haïtien. Amis et ennemis s'entendent dès qu'il s'agit d'actes de violation de la constitution. Signé le 1 septembre 2021, l'« Accord politique pour une gouvernance apaisée et efficace de la période intérimaire », qui a eu le privilège d'être publié dans le journal officiel de la République, *Le Moniteur*, ne fait que porter à son apogée cet acte de foi. Il est devenu normal que les acteurs politiques parviennent à trouver des accords transgressant les normes constitutionnellement établies, comme ceux facilitant les périodes dites de transition politique, mais sont impitoyables pour ne jamais trouver de point d'entente pour le respect du bon fonctionnement de la démocratie. L'instabilité et l'illégalité sont la norme. Les vertus démocratiques ne font pas partie de notre *habitus* politique, et le respect de la constitution encore moins.

Force est de constater que les accords politiques, au lieu de répondre après coup à une crise, propulsent parfois le pays au bord du précipice, avec des effets non calculés. Or, de notre point de vue, tout accord politique devrait au moins tenir compte de la complexité d'une crise : sa nature, sa dimension institutionnelle, ses acteurs et les pistes possibles de solution pour l'enrayer. L'accord politique de 2016 engageant l'action publique en faveur d'une période de transition a eu l'effet de propulser le pays dans une incertitude institutionnelle liée à la durée du mandat présidentiel. En faisant durer la période de transition au-delà des 120 jours prescrits par la constitution (pendant une année, pour être précis), les acteurs de la transition ont tout bonnement ignoré les implications juridiques de cette prolongation sur la stabilité politique du pays. Leur souci de penser à l'immédiat joint à leur faible capacité prévisionnelle a donc donné naissance aux conditions de départ d'une nouvelle phase d'instabilité. Ceci démontre un lien indubitable entre instabilité politique et accord politique anticonstitutionnel.

L'impact de l'instabilité sur les politiques de développement

Les sciences sociales nous apprennent que, pour bien appréhender un phénomène, il faut le situer dans son contexte. Ainsi, il nous faudra examiner le rapport entre instabilité politique et implantation des politiques de développement, afin de savoir comment ce phénomène affecte les politiques de réformes. En premier lieu, procédons à

l'analyse du poids de l'instabilité sur les performances économiques ; nous constaterons ensuite ses implications sur la conduite des réformes décentralisatrices.

Instabilité politique et performances économiques

La première chose que nous souhaitons faire est de nous interroger sur le rapport entre instabilité et performance économique. La démarche empruntée ici consiste à observer l'évolution de certains indicateurs économiques en période considérée comme politiquement stable par contraste avec d'autres périodes instables. Ceci a pour objectif de révéler comment l'instabilité politique influence les performances économiques, pour ensuite démontrer les conséquences sociales de l'instabilité politique. Au premier niveau de l'analyse, nous en restons à une dimension assez économique pour tester les corrélations entre instabilité et performances économiques.

En observant le cours de l'évolution de quelques grands indicateurs économiques, on remarque de toute évidence la fragilité du système économique national dans le tableau ci-après. Si l'on prend la période de 2001-2004 – marquée par de grandes turbulences politiques : conflits armés, contestation d'élections –, on constate que les principaux indicateurs sont au rouge ou très faibles. La croissance économique a connu un déclin terrible : -3,53 en 2004. Le pouvoir d'achat des Haïtiens s'est également détérioré. Ce qui peut d'ailleurs s'expliquer avec un taux d'inflation de 38,4 % en 2003 et de 21,69 % en 2004. Cette même période a été marquée par une flambée de violence en Haïti. De février 2004 à décembre 2005, de violents conflits ont éclaté un peu partout dans le pays, notamment dans des grandes villes comme les Gonaïves et Port-au-Prince. Une intensification de mouvements armés constitués d'insurgés politiques dirait-on pour les besoins de la cause, de rebelles – menés par l'ancien commissaire de police Guy Philippe – et de groupes paramilitaires constitués d'anciens militaires démobilisés a vu le jour. Ce spectre de violences a été accompagné de l'envolée fantasmagique de gangs armés. C'est également au cours de cette même période que les cas d'enlèvement sont apparus. Les coûts sociaux de ces turbulences politiques s'élèvent à 8,000 morts¹², et comprennent la destruction d'importantes infrastructures sociales,

12 Athena R. KOLBE et Royce A. HUTSON (2006). « Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti. A random survey of households », *The Lancet*, no 368, p. 864-873.

Tableau 2.2. Les performances économiques au vu de la stabilité politique

Période Présidentielle	Année	Nombre de gouvernements	Taux de croissance	Taux d'inflation	Taux de change dollar/gourde
Présidence de Jean-Bertrand Aristide du 7/02/2001 au 29/02/2004	2001	3	-1,04	14,17	24,43
	2002		-0,25	9,85	29,25
	2003		0,36	39,28	42,37
	2004		-3,52	22,81	38,35
Période de transition Politique 2004 au 14/05/2006	2004	1	-3,52	22,81	38,35
	2005		1,86	15,73	40,45
Présidence de René Préval	2006	3	2,25	13,07	40,41
	2007		3,34	8,53	36,86
	2008		0,84	15,52	39,11
	2009		2,91	-0,01	41,2
	2010		-5,5	5,7	39,8
Présidence de J. Michel Martelly	2011	3	5,52	8,4	40,52
	2012		2,89	6,29	41,95
	2013		4,23	5,85	43,46
	2014		2,89	5,57	45,22
	2015		1,2	12,5	51,81
Transition Politique 2016-2017	2016	1	1,5	15,01	67,39
Présidence de Jovenel Moïse	2017	4	1,2	13,3*	62,76
	2018		1,5	15,1*	69,5
	2019		---	19,5*	93,34

Note : (*) Estimation semi-définitive ; (---) Estimation non encore disponible.

Source : Construction combinée de l'auteur à partir des données de la BM/BRH/IHSI.

et les pertes globales en capital furent évaluées à plus de 5 % du PIB¹³. Le resserrement de la situation sociopolitique a eu des effets négatifs sur l'appréciation de la gourde, qui est passée de 24,43 gourdes

13 BRH (2004). *Rapport annuel 2004*, Port-au-Prince, BRH, p. 15.

pour 1 \$ en 2001 à 42,37 gourdes pour 1 \$ en 2003. Paradoxalement, on observe, généralement en période de stabilité politique (2005-2007), un certain rétablissement des activités économiques, même si, la croissance économique est généralement positive, quoiqu'en deçà des objectifs fixés. Aussi, convient-il de remarquer que si l'instabilité politique affecte négativement les performances économiques, la principale conséquence de cette situation, c'est qu'elle occasionne une instabilité sociale ayant des conséquences socioéconomiques très marquées sur le niveau de vie des Haïtiens, notamment en affectant la distribution de revenus et en favorisant une augmentation de la violence. C'est ce qu'illustre la période de 2017-2020. Au cours de cette période, le niveau de vie des Haïtiens s'est profondément détérioré, notamment à cause d'une crise d'instabilité politique ayant occasionné une explosion de l'indice des prix à la consommation, une inflation galopante et une dépréciation accrue de la gourde comparativement au dollar. Les cas d'enlèvements, d'assassinats et de massacres dans les différents quartiers défavorisés de la zone métropolitaine de Port-au-Prince étaient devenus une triste réalité quotidienne du vécu des Haïtiens.

Les économistes de la théorie du choix social admettent que les problèmes sociaux apparaissent avec l'inégalité de distribution de revenus. L'économiste indien Amartya Kumar Sen, dont la carrière a été couronnée par le prix Nobel en sciences économiques, illustre bien cette perspective de recherche. Ce dernier avance que le niveau de développement d'un pays ne se résume pas à la mesure de la pauvreté, mais doit être compris comme « un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir¹⁴ ». L'épanouissement d'un individu dépend de sa capacité à prendre part aux mécanismes du marché. Ce sont les contraintes sur les droits et les capacités d'accès (*entitlements*) des personnes aux mécanismes du marché qui occasionnent la pauvreté. Les inégalités sociales constituent un obstacle au développement et à la stabilité institutionnelle d'un pays. Or, la réalité sociale haïtienne est d'une tout autre nature. Assez souvent, on dépeint Haïti comme une véritable poche de pauvreté, où la population vit dans la misère la plus abjecte. On dépeint souvent ainsi la société haïtienne à cause de l'ordre social haïtien, qui s'apparente à un apartheid social. Une société duale cristallisée par une

14 Amartya SEN (2003). *Un nouveau modèle de développement économique : développement, justice et liberté*, 2^e éd., Paris, Odile Jacob, p. 56.

polarisation et une mauvaise répartition des richesses. L'indice de Gini, en tant qu'indicateur synthétique permettant de rendre compte de l'inégalité de répartition d'une variable, tel le revenu, permet d'en rendre compte. Avec un indice de 41,1 %, l'ordre social haïtien est souvent décrit comme foncièrement inégalitaire. Cette inégalité accrue se manifeste par une concentration des richesses dans les mains d'une faible portion de la population. En moyenne, 4 % de la population détient 70 % des revenus générés au niveau national. Les 20 % des plus riches détiennent 47,1 % des revenus nationaux tandis que les 20 % des plus pauvres en détiennent 5,5 %. Les inégalités de revenus augmentent quand on les interprète par décile. Alors, on constate que 10 % des plus riches détiennent 31,2 % des revenus, contre 2,1 % pour 10 % des plus pauvres. Face à une telle situation, il devient aisé de comprendre pourquoi plus de 70 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté, avec un revenu ne dépassant pas 2 \$ par jour. Ces profondes disparités, jointes à des décisions économiques antipopulaires et à des pratiques de déprédation économique, poussent régulièrement la classe défavorisée à l'émeute et aux soulèvements, comme ce fut le cas en avril 2008, avec les émeutes de la faim.

L'évolution comparée des indicateurs économiques en périodes d'instabilité et de stabilité offre une piste analytique bidirectionnelle. Concrètement, nous ne pouvons pas établir l'évolution concomitante et l'interdépendance de ces deux variables. Dans une certaine mesure, on constate, en période d'instabilité, un impact négatif sur la croissance économique par la dissuasion des investissements dans le capital physique, de la perte de capital humain due aux violences et à la migration, de la volatilité des prix et de l'inflation élevée. Cependant, on ne peut pas ignorer que les faibles performances économiques peuvent entraîner des troubles sociopolitiques, dus notamment à l'insatisfaction des populations. Les épisodes d'émeutes de la faim d'avril 2008, dues à une inflation et à la volatilité des prix des produits alimentaires, en témoignent. Ainsi, la relation entre ces deux variables participe grandement à la perpétuation de la misère dans la société haïtienne.

*Instabilité politique et réformes décentralisatrices :
les discontinuités administratives*

L'instabilité politique a de profondes incidences sur le pilotage des politiques de réforme décentralisatrice. La principale conséquence de l'instabilité, c'est que nombre de réformes, essentielles pour l'institutionnalisation des politiques de décentralisation et de développement

local, se retrouvent bien souvent suspendues, voire définitivement arrêtées. Le sanglant coup d'État du 30 septembre 1991 est emblématique en ce sens. Cet évènement a eu pour effet de stopper l'élan d'institutionnalisation de la décentralisation, que la constitution de mars 1987 avait pourtant instaurée, par la mise en place d'un pouvoir autoritaire. La rotation du personnel politique constitue également un facteur de risque par rapport à la mise en application des politiques de réforme. Rappelons qu'une politique publique s'accompagne toujours d'un ensemble de mesures ou de réformes visant à résoudre un problème public. L'adoption du DSNCRP en 2007 s'inscrit dans cette logique. Ce dernier s'était fixé comme mission de réformer les services publics et de mettre en place de nouveaux dispositifs de management devant faciliter la bonne gouvernance. Renforcer la gouvernance, c'était, selon l'agenda politique d'alors, rendre plus effectif le processus de décentralisation¹⁵. L'idée de rendre plus effective la décentralisation renvoie au processus de renforcement du cadre légal de la décentralisation, qui était dans une certaine mesure ineffective, puisque certains niveaux de collectivités territoriales n'avaient jusqu'alors aucune compétence légale. Ces réformes envisageaient le renforcement institutionnel des collectivités territoriales. Plus tard, le PSDH a désigné les contours du développement territorial comme axe stratégique¹⁶. Le bilan de ces tentatives de réforme politique reste en demi-teinte.

Alors que la programmation des politiques publiques a été opérée avec précision, la rotation des personnels politiques a causé un manque d'enchaînement dans la conduite des politiques publiques. S'il est vrai que la rotation politique est un moyen *naturel* d'alternance politique dans le système démocratique représentatif, dans la réalité haïtienne, marquée par la faiblesse de ses institutions politiques, toute rotation politique devient source d'instabilité, car il devient difficile d'entamer le dialogue nécessaire au maintien de la stabilité institutionnelle. Qui plus est, une fois la rotation entamée, chaque nouveau planificateur public vient avec sa propre politique, posant ainsi un problème de continuité des actions entamées. Les actions et solutions envisagées au départ sont rarement instaurées. Un enchevêtrement de mouvements sans grande cohérence entre eux s'installe. Il n'y a

15 MPCE (2007). *Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) 2008-2010*, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, p. 96.

16 MPCE (2012). *Plan stratégique de développement d'Haïti, t. I : Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti*, Pétiion-Ville, Groupe IBI/DDA, p. 259-262.

donc pas de continuité et de cohérence d'ensemble dans les actions. Ceci nous amène à déduire que la faiblesse institutionnelle qui caractérise l'espace social haïtien est un obstacle à la stabilité nécessaire pour la mise en œuvre des politiques de réforme envisagées dans le cadre des politiques publiques de développement, et ne favorise pas la continuité dans les actions.

Les irrégularités des élections locales : une mise en coupe réglée du pouvoir local

Un autre fait a le mérite d'être évoqué pour décrire les conséquences néfastes de l'instabilité sociopolitique sur l'action locale : les irrégularités constatées dans les élections locales. Pour que les collectivités territoriales acquièrent toute leur place et assoient leur crédibilité, deux grandes composantes sont à considérer : le respect du cadre institutionnel de la politique de décentralisation et le niveau d'autonomie des collectivités à planifier leur développement. Le cadre institutionnel de la décentralisation ne jouit pas d'un contexte sociopolitique favorable au renforcement des capacités des collectivités territoriales à devenir de véritables agents de développement économique et à répondre à leurs responsabilités en matière d'administration de leur territoire. Le contexte institutionnel dans lequel évoluent les collectivités territoriales, marqué par de profondes instabilités, constitue un obstacle à l'émergence d'un cadre favorable à l'exercice d'une action locale autonome et participative.

Si la décentralisation est souvent perçue, dans son acceptation la plus courante, comme un acte de redistribution de compétences de l'État central vers les collectivités locales, le développement local n'est qu'une dynamique endogène d'essence participative, mise en place par les acteurs locaux, ayant pour finalité la transformation socioéconomique d'un territoire. L'alliance entre la décentralisation et le développement local repose sur une forme de gouvernance qui met à la disposition d'un territoire ou d'une collectivité un ensemble de dispositifs permettant la prise de décision et le contrôle de l'action locale. Dans le contexte local haïtien, la participation aux actions locales « trouve dans les élections sa plus grande expression et la porte d'entrée des demandes de la gouvernance, de l'égalité politique¹⁷ ». Les élections locales offrent la possibilité aux citoyens de se

17 PNUD (2003). *La bonne gouvernance : un défi majeur pour le développement durable en Haïti*, Port-au-Prince, PNUD-Haïti, p. 165.

prononcer sur les affaires politiques de leur commune. Elles permettent d'établir un lien de confiance entre l'élu local et sa population. Elles servent de moyen de contrôle des élus et de construction d'un cadre délibératif. L'organisation des élections locales devrait être une priorité, car elle permettrait aux communautés locales d'être représentées et de choisir les « élus » en qui elles ont pleine confiance.

Or, le contexte politique national ne favorise pas la tenue régulière d'élections locales. Cette irrégularité, constatée dans les élections locales, est en grande partie nourrie et entretenue par le comportement des acteurs du pouvoir central. Il n'existe pas une volonté, de la part des autorités politiques nationales, d'œuvrer pour le respect de l'organisation régulière des scrutins locaux. Afin d'avoir la mainmise sur le pouvoir local, le gouvernement central s'arrange, par le biais de tactiques politiciennes, pour créer une lenteur dans la mise en train du processus devant aboutir aux élections locales. Ces manœuvres politiciennes – telles que la publication en retard de la loi électorale et le non-respect des principes constitutionnels de désignation des conseillers électoraux – ont pour but de provoquer un bouleversement volontaire des échéances électorales, qui engendre évidemment un vide institutionnel parmi les collectivités territoriales. On est donc en présence d'un cercle vicieux : pas d'élections, pas de démocratie participative, pas de représentants, vide institutionnel. Une fois ce vide institutionnel créé, le pouvoir central devient le principal bénéficiaire de cette situation, en s'arrogeant le droit de remplacer et de nommer les représentants du pouvoir local. On voit la dimension volontaire et calculatrice de la non-organisation régulière des élections locales, laquelle permet la mainmise sur le pouvoir local.

La nomination directe des représentants locaux traduit la volonté claire du pouvoir exécutif de contrôler le pouvoir local, et elle remet en question la personnalité morale – soumise au non-contrôle hiérarchique des communes par le pouvoir exécutif – et l'autonomie politique des communes. Comment une commune peut-elle aspirer à l'autonomie politique alors que la désignation de ses représentants va à contre-courant d'une dynamique participative sur laquelle reposent le processus de développement local et la décentralisation ? La réponse à cette interrogation est claire : quand le pouvoir exécutif décide de nommer les représentants locaux, il fait fi des normes constitutionnelles régissant la décentralisation. Ceci va à l'encontre de la pratique de la « bonne gouvernance », principe démocratique qui prône le respect de la délégation des pouvoirs. Dans un tel cas de

figure, le pouvoir local est assujéti et instrumentalisé par le pouvoir exécutif, qui exerce sur lui une mainmise absolue et sans partage, en plaçant à la tête des collectivités locales ses propres délégués. Cette manière de combler le vide institutionnel conduit à une situation limitant considérablement la portée réelle du pouvoir local ; elle crée les conditions de la non-émergence d'un cadre favorable à l'exercice d'une action locale organisée, pensée collectivement et politiquement autonome.

Politiques de réformes décentralisatrices et système sociopolitique

Les velléités de construction d'un espace public local se sont manifestées par le biais de revendications populaires, de l'institutionnalisation de la décentralisation et de la création des collectivités locales en vertu de la Constitution de mars 1987. « *Chanje Leta* [Changer l'État] » fut la revendication principale des mouvements de contestation ayant abouti à ce changement démocratique, qui s'est imposé comme le référentiel de l'action publique. On peut en déduire que les politiques publiques sont inextricablement liées à l'évolution et aux transformations de l'État. Analyser une politique publique revient à « ramener l'État au centre » (*Bringing The State Back In*). C'est à l'État que revient la tâche de mettre en place les conditions nécessaires favorisant le pilotage des politiques de réformes décentralisatrices. Ceci est d'autant plus vrai que la nouvelle vision de l'action publique, axée sur la décentralisation et le développement local, imputable à la Constitution de 1987, concernait d'abord la transformation de l'État. Elle s'inscrit dans le paradigme du « bon État », prôné par Friedrich Von Hayek et ses pairs.

L'idéal du « bon État » n'est plus celui d'un État se résumant à ses simples fonctions régaliennes et dépourvu de ses capacités d'intervention, mais d'un État capable d'interaction et de coopération avec la société civile, les pouvoirs locaux, les organisations locales et le secteur privé¹⁸. Dans cette perspective, l'État haïtien s'est fixé de

18 Bruno REVESZ (2003). « Gouverner démocratiquement : une question d'État ? Perceptions latino-américaines », dans Pierre Favre, Jack Hayward, et Yves Schemeil (2003). *Être gouverné : étude en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 293.

nouveaux mandats majeurs : « la reconnaissance de la citoyenneté, l'institutionnalisation de la démocratie, la cohésion sociale et culturelle, l'État garant de l'intérêt général dans le développement économique et social, la décentralisation et la participation¹⁹ ». L'insistance sur la gouvernance démocratique et le changement institutionnel dans les politiques de réformes institutionnelles démontre une certaine volonté de la société haïtienne de se diriger en ce sens. La gouvernance renvoie ici à un processus d'adaptation mutuelle entre plusieurs catégories d'acteurs publics, privés et associatifs, et leur capacité de coordination. Le message est donc clair, il faut renforcer les « institutions », réguler les comportements, et établir des cadres permettant des relations et l'anticipation des conflits. Cela correspond à l'établissement d'un climat de confiance, qui fait tant défaut au corps social haïtien. La « gouvernance multiniveau » devrait être la pierre angulaire permettant aux pouvoirs publics de coordonner l'action publique.

Quoique de nombreuses réformes aient été entamées, force est de constater qu'il existe un important décalage entre les prescriptions des politiques publiques et la réalité politique haïtienne concrète. Il est plus facile de passer, nous dit Jean-François Médard, de la démocratie à l'autoritarisme que l'inverse. La main morte du passé peut ressurgir. Les changements politiques majeurs faisant table rase, donc opérant le passage d'un type de régime à un autre totalement opposé et contradictoire, ne se font pas sans difficulté. Alexis de Tocqueville, analysant le passage de la monarchie à un régime constitutionnel et démocratique en France, a peut-être été le premier à faire cette constatation :

La domination tomba, mais ce qu'il y avait de plus substantiel dans son œuvre resta debout ; son gouvernement mort, son administration continua de vivre, et, toutes les fois qu'on a voulu depuis abattre le pouvoir absolu, on s'est borné à placer la tête de la liberté sur un corps servile²⁰.

La mainmorte du passé, la persistance de legs institutionnels est connue en science politique sous le label du *Path Dependency*²¹, ou de

19 PNUD (2003). *La bonne gouvernance : un défi majeur pour le développement durable en Haïti*, p. 105-106.

20 Alexis de TOCQUEVILLE (1967). *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, p. 319.

21 Paul PIERSON (2000). « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol. 94, no 2, p. 252-267.

l'effet de sentier, concept utilisé pour démontrer comment les héritages institutionnels sont résistants au changement. Si les réformes et changements engagés en Haïti n'arrivent pas à faire de la décentralisation une réalité et des collectivités territoriales des agents de développement, c'est que des cadres structurels viennent se heurter aux réformes entreprises, parmi lesquels se distinguent une culture du pouvoir politique non démocratique et un déficit de gouvernabilité.

Matérialisation difficile des réformes : une culture du pouvoir non démocratique

La nouvelle configuration de l'action publique axée sur la mise en place des politiques de décentralisation de la société haïtienne devrait, en guise d'externalité, générer une dynamique de développement économique local. Les théories relatives à ce nouveau référentiel d'action publique font croire qu'il devrait favoriser une synergie capable d'entraîner de nouvelles relations facilitant la coopération et les conditions d'un nouvel ordre territorial. L'analyse du processus de réformes décentralisatrices, du moins tel qu'il s'opère, révèle de profondes difficultés à s'institutionnaliser dans les pratiques politiques des différents acteurs intéressés ; ce qui nous pousse à affirmer que ce processus accuse un déficit de démocratie.

Tout d'abord, en tant que réforme politique visant à accorder une place essentielle aux acteurs locaux afin qu'ils puissent unir leurs visions de progrès de leur territoire en vue d'aboutir à une dynamique de développement local, la décentralisation propulse les collectivités territoriales au-devant de la scène politique en donnant plusieurs compétences à ces nouvelles entités leur permettant de s'auto-administrer. Pourtant, le processus de décentralisation semble freiné, car les transferts de compétences peinent à se concrétiser. En effet, les réformes entreprises sont inhibées par des pratiques autoritaires. Premièrement, l'État haïtien est contraint de se décentraliser afin de toujours recevoir de l'aide publique au développement. Cette décentralisation, qui devrait être pensée à la base, mais qui vient d'en haut, est imposée de l'extérieur, par les bailleurs de fonds. Deuxièmement, les comportements des autorités étatiques haïtiennes sont fautifs. Ces dernières, contraintes par les organismes internationaux de développement de transférer une part des responsabilités de l'État aux collectivités territoriales, mènent ce processus au gré de leur volonté, comme ils l'entendent. Le processus de décentralisation – qui implique une forte démocratisation de l'espace public national, limitant considérablement

le pouvoir décisionnel des autorités étatiques – est en contradiction avec leur attachement aux pratiques autoritaires. De façon paradoxale, les autorités de l'État contournent le système de démocratie participative afin de contrôler le pouvoir local, en organisant des élections locales frauduleuses ou en nommant directement les représentants locaux – qui deviennent de simples délégués du pouvoir central.

Ensuite, pour que la décentralisation parvienne à générer une dynamique de développement, il faut une démocratie participative. Elle se construit par l'adhésion des citoyens aux activités de leur territoire. C'est-à-dire que les citoyens ont non seulement le droit de participer à la prise de décision, mais ils sont les interlocuteurs directs du pouvoir local, en créant des espaces d'autogestion et de délibération dans leur localité. La logique du pouvoir en vigueur dans la société haïtienne ne favorise pas l'exercice d'une démocratie participative, et encore moins celui du pouvoir citoyen. Bien qu'il soit énoncé dans la constitution que le citoyen exerce un pouvoir de contrôle sur le processus, il n'existe aucun cadre consultatif, hormis les élections. Le pouvoir citoyen est tout à fait négligé. Ce pouvoir se résume à sa participation aux élections. On n'est citoyen qu'au moment des élections. L'espace social citoyen se réalise au détriment d'une citoyenneté vécue en référence à des enjeux plus larges, qui conditionnent la dimension juridico-légale de la citoyenneté.

Un déficit de gouvernabilité

Examinons à présent un sous-ensemble de pratiques, guidant les comportements des acteurs politiques, qui affecte la conduite des réformes politiques. L'adoption des mesures de démocratisation de l'espace public découle d'une forte demande citoyenne. Parvenir à une société démocratique, conduire des réformes de décentralisation et promouvoir des pratiques de développement endogènes, cela requiert la capacité de participer à une action pensée collectivement. Autant dire que tous les acteurs concernés par ce cadre d'action sont à même d'utiliser des instruments, d'élaborer des stratégies d'ensemble pour pouvoir agir au nom du bien commun. Or, il est intéressant de remarquer que la capacité d'agir en commun se heurte à des comportements égoïstes occasionnant, par surcroît, des pôles de méfiance inhérents à l'espace de la *polis* et du politisable.

Le contexte sociopolitique local, liant le développement aux modes de gestion politique, est entâché de controverses que l'on peut aisément associer à un déficit de gouvernabilité, laquelle n'est pas

sans lien avec la structuration sociale haïtienne. Elle s'explique tout bonnement par l'incapacité des acteurs à s'unir pour la réalisation d'un objectif, à institutionnaliser des pratiques de coordination de l'action publique. On l'oublie trop souvent : la gouvernance démocratique est avant tout un apprentissage, et nécessite des règles stables. Non pas parce qu'elle soit imposée, mais parce qu'elle résulte de l'inculcation d'un ensemble de valeurs. Pour « faire société », la sociabilité joue un rôle essentiel. C'est dès le plus jeune âge qu'on apprend à un individu le sens du vivre-ensemble, les vertus citoyennes, les responsabilités envers sa communauté et certaines formes d'autogestion et de régulation de conflits : ces valeurs qui ne vont pas de soi participent à la fabrication d'une conscience collective.

Bien sûr, pour y parvenir, les institutions ont un rôle important à jouer. Rappelons que pour l'établissement des réseaux d'acteurs, le paradigme de la gouvernance multiniveau requiert de la part des institutions la capacité créatrice d'infléchir le dialogue inclusif nécessaire à la construction du tissu social. Il n'y a pas de recette magique pour favoriser ce fait ; cette capacité repose sur un cadre de confiance à établir entre les individus et les organisations aptes à créer la synergie et l'adhésion nécessaires autour d'un projet commun. Si le paradigme de la gouvernance multiniveau prévoit l'adhésion d'un ensemble d'acteurs à une cause, donc la capacité de se regrouper, d'agir de manière autonome au profit du bien commun, l'absence de cohésion sociale fait que chaque groupe reste cloisonné dans son secteur. Marquées par l'ordre social de l'exclusion, les formes de sociabilité de la société haïtienne n'aident pas les différentes catégories d'acteurs à entrer en relation, à établir un cadre d'échange et à adhérer à une cause d'intérêt commun. Les liens sociaux étant faibles, la recherche de consensus autour d'une cause devient pour le moins difficile. Il ressort une sorte d'anomie – au sens durkheimien du terme – qui caractérise les relations sociales, rendant ainsi difficile la faculté de regrouper les forces vives de la nation.

Cette anomie affecte la capacité d'action collective. Le principal effet de cette situation est le dévoiement vers une culture de renfermement. Un véritable problème de dispersion des comportements apparaît. Se pose ainsi la question du lien social et de l'intégration dans la société haïtienne. Aborder la question du lien social et de l'intégration, c'est remettre en question de manière intrinsèque la capacité de cette société à *s'auto-instituer*. Les valeurs constitutives du lien social sont façonnées par l'imaginaire du chacun pour soi, d'un égoïsme

effréné que ces vieux adages résument fort bien : « chaque bourrique braie dans son pâturage » ou encore *Chak koukouy klere tou je'w* [Chacun pour soi]. Imprimée dans le psychisme des individus, cette pratique guide le comportement des gens et des groupes, conditionnant, par conséquent, leur faible degré d'adhésion à une cause d'intérêt collectif. Se voit ainsi développée la difficulté de déterminer des projets politiques nationaux ou d'établir un pacte de gouvernabilité.

Notons que les groupes et individus adoptent de tels comportements en grande partie à cause des modes de relations qu'ils entretiennent. Cette relation de méfiance renvoie à l'historicité des modes de production sociale. Le rapport à *l'autre* et la construction du *Nous* correspondent à un système de relations pratiques, marqué par des rapports économiques et sociaux hostiles, inégalitaires et dépourvus d'éthique. Tout d'abord, l'État, en tant qu'institution suprême, ne dialogue pas avec ses interlocuteurs, ni ne tient compte de leurs besoins. C'est un État marron qui fuit de manière sempiternelle ses responsabilités, mais qui impose sa volonté par l'utilisation de la violence comme unique moyen de communication. Ensuite, pour les autres catégories d'acteurs, c'est le grand clivage. Les secteurs économiques, les corporations professionnelles, le patronat et d'autres catégories et couches sociales sont éclatés. Chacun essaie de trouver une marque de *distanciation sociale* pour se démarquer et affirmer sa supériorité face à *l'autre*. On connaît les effets des clivages occasionnés par les questions épidermiques, la maîtrise de la langue française, l'éducation, ou encore la religion dont il ne s'agira pas ici de refaire l'histoire. Cette forme de sociabilité participe à la production et la reproduction d'une division binaire de la société en strates. Ainsi, au lieu d'aboutir à un compromis lors des pilotages de l'action publique, l'interaction entre acteurs aboutit à la polarisation extrême, et ces acteurs peuvent recourir à la violence en vue de résoudre les conflits. Dans de telles conditions, le respect des règles du jeu démocratique, la capacité de gérer les conflits, la tolérance des conflits collectifs sont, dans la société haïtienne, des catégories jusque-là impensables dans la pratique de la gouvernance et de l'interaction entre acteurs, empêchant l'émergence d'un pacte de gouvernabilité.

Instrumentes et mécanismes de gouvernance territoriale

L'économie politique et la pensée développementiste ont depuis longtemps développé des techniques d'intervention publique permettant à toute société/tout territoire d'appliquer au mieux les obligations développementistes. L'ouvrage collectif réalisé sous la direction de Lester M. Salamon et avec la collaboration d'Odus V. Elliott, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* donne une vision panoramique du poids des instruments comme moteurs de changement, de transformation sociale et d'innovation dans l'art de gouverner. Gouverner ce n'est pas seulement légiférer et taxer, le champ de compétences est beaucoup plus large¹ : la tâche embrasse plusieurs autres dimensions comme informer, politiser, réguler, mais aussi mobiliser des moyens/techniques pour répondre à des problèmes quand l'État décide d'intervenir. L'instrumentation de l'action publique s'inscrit dans une rationalité de type bureaucratique².

Les études sur les instruments et mécanismes de gouvernance, sur les techniques d'action publique sont un domaine encore peu exploré pour comprendre les particularités du cas haïtien. Lorsqu'on aborde ces sujets, c'est souvent en tant que fonctionnalité technique

-
- 1 Lester M. SALAMON (2002). « The new governance and the tools of public action: An introduction », dans *The tools of government: A guide to the new governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 2.
 - 2 Pierre LASCOURMES, et Patrick LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, p. 21.

ou d'un point de vue juridique. L'aspect « politico-managérial » de la question est resté latent. Pourtant les instruments et mécanismes de gouvernance sont au cœur de l'analyse politique. Dès les années 1950, Robert Dahl et Charles Lindblom ont eu un rôle de pionniers en soulignant l'importance croissante des dispositifs d'intervention publique dans la conduite des programmes gouvernementaux. D'après eux, les instruments d'action publique sont fondamentaux dans tout régime politique, et dépassent le grand clivage capitalisme/socialisme dans la mesure où peu importe la position idéologique d'un régime politique, celui-ci doit formuler des choix, élaborer des instruments³ pour intervenir auprès des populations, bien évidemment dans le but d'opérationnaliser sa vision de la société.

Dans le cadre de ses études sur le libéralisme politique et les technologies du pouvoir, Michel Foucault a fait porter son attention sur l'exercice du pouvoir politique en société. Si, dans les théories classiques de philosophie politique, la souveraineté et la légitimité renaient l'attention, Foucault a, quant à lui, interprété la politique comme une rationalisation et une technicisation de la vie en société, vision philosophique et politique qui invite à saisir l'exercice du pouvoir dans sa matérialité. C'est sur la base de cette grille analytique qu'il a introduit la notion de *gouvernementalité*, traduisant une conception disciplinaire dont l'usage des pratiques et dispositifs concrets repose beaucoup moins sur la contrainte et sert de cadre aux actions des individus, permettant de contrôler à distance leur conduite.

On est amené à constater que les instruments et mécanismes de gouvernance sont au cœur des techniques de gouvernance. Par *instrumentation d'action publique*, on réfère aux « moyen[s] d'orienter les relations entre les sociétés politiques (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant les composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation et symbole)⁴ ». C'est pourquoi l'on se propose d'analyser les instruments, les modes

3 « In economic life the possibilities for rational social action, for planning, for reform – in short, for solving problems – depend not upon our choice among mythical grand alternatives but largely upon choice among particular social techniques... techniques and not “isms” are kernel of rational action in the western world. » Cf. Robert DAHL et Charles LINDBLOM (1953/1976). *Politics, economics and welfare, Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, Nouveau-Brunswick/New Jersey, Transaction Publishers, p. 5-6.

4 Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*, p. 21.

opératoires et les mécanismes des politiques de réformes décentralisatrices. Il paraît pertinent d'analyser les choix publics afin de mieux nourrir la réflexion sur les instruments d'action publique. Dans quelle mesure peut-on affirmer que les instruments d'action publique tiennent compte des spécificités liées à la réalité sociale haïtienne ? Comment s'élabore le choix des instruments d'action publique, c'est-à-dire les conditions de formulation et de mise en œuvre de ces instrumentations ? Quel est leur degré de cohérence, d'autonomie et de flexibilité ? Favorisent-ils une meilleure participation/appropriation des différentes catégories d'acteurs dans le pilotage des décisions publiques ? À partir de ces jalons, nous analyserons les modalités concrètes des techniques de gouvernance⁵.

Le problème de l'ancrage territorial de l'action locale

L'idée qu'il n'y a pas de pouvoir politique sans légitimité, nous apprend Pierre Rosanvallon, remonte au fondement même de l'institutionnalisation de l'art de gouverner. On pourrait même la relier à cette célèbre maxime du code justinien : « *Quod omnes tangit ab omnibus approbetur* [Ce qui concerne tout le monde doit de même être approuvé par tous] ». Même si cette maxime n'inaugure guère l'ère de la participation, elle apporte un *sens moral* à l'idée que l'art de gouverner doit concourir au service du bien commun⁶. S'établit ainsi le principe de consentement comme forme de légitimation des décisions politiques sans que les critères d'adhésion ou d'appropriation ne soient évoqués. L'évolution du *système-monde moderne*, de la place que la démocratie y occupe, a fait de la participation l'instrumentation par excellence de légitimation « fonctionnelle », pourrait-on dire, de l'action gouvernementale. Cette légitimation fonctionnelle renvoie à des procédures clairement définies, structurant le champ politique comme le vote : les capacités de sélectionner, de sanctionner les gouvernants, et d'influencer les décisions publiques. L'intégration de la

5 Pour répondre à ces interrogations, nous disposons des outils comme les documents de politiques publiques DSNCRP, PDNA, PSDH, des entretiens avec des informateurs institués tels les élus locaux et les associations ayant pris part aux formulations des politiques publiques ou qui interviennent au niveau local.

6 Pierre ROSANVALLON (2006). *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 129-130.

participation dans l'arène décisionnelle s'inscrit dans la complexification des structures de l'action publique, où un changement de paradigme fait désormais de la recherche du consentement d'une bonne part des acteurs de la société civile un cadre favorable à l'institutionnalisation des procédures de négociations et de compromis qu'implique la mobilisation collective, au détriment d'une logique d'action stato-centrée.

S'interroger sur la manière dont s'opère l'instrumentation de la participation, dans le contexte du pouvoir local et de la conduite de l'action publique, suppose de tenir compte d'une double considération. La première est la rhétorique participative où, comme se plaisent à le dire Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, l'impératif participatif est une donnée récurrente des discours des politiques de développement. Elle trouve son terrain d'expérimentation dans la sacralisation des politiques de réformes décentralisatrices et de démocratisation. Les interventions des organismes de développement semblent conditionnées par une nécessité participative de principe. Peu en vue dans les discours des hommes politiques, la participation a même engendré une judiciarisation du politique, garantie par la constitution de mars 1987, pour compenser les défaillances de la responsabilité des politiques du gouvernement. S'ensuit la recherche d'une d'approche susceptible de prendre en compte une large implication de citoyens. Seconde considération : très peu d'études sur Haïti ont prêté attention à la participation citoyenne dans sa dimension matérielle, empirique. L'on n'a pas vraiment prêté attention à la pratique participative comme cadre constitutif d'un espace public inclusif, marqué par le sceau de la représentation, de la délibération, du contrôle des élus, etc.

*La participation : fondement institutionnel
et pratique de développement dans la réalité locale*

La participation des populations aux actions locales devient un enjeu majeur des politiques publiques. Tout concepteur de plan de développement se doit de l'inscrire dans son agenda. La participation semble devenir un objet d'intérêt théorique ayant des externalités dans la pratique du développement. Le DSRP-I, le DSNCRP, le PDNA, ou encore le PSDH, tous ces documents cadres s'inscrivent dans la logique des politiques publiques élaborées à partir du principe phare de la participation, tant par leur conception que leur mise en œuvre. Aussi inscrivent-ils les principes institutionnels et les enjeux de la

participation dans le cadre de la conduite de l'action publique aux niveaux national et infranational. Le postulat de base est que la *bonne gouvernance* n'est point possible sans une large implication des différentes catégories d'acteurs dans les actions locales. Les interventions ne doivent pas venir d'ailleurs, elles doivent être la coproduction d'un ensemble d'intentions adaptées aux réalités locales. L'intérêt de ces documents, c'est qu'ils permettent de comprendre le développement comme une capacité de mobilisation. C'est-à-dire la capacité de fédérer les individus/acteurs en réseaux, de les pousser à agir ensemble, de les faire prendre part aux mécanismes du développement économique et développer des liens de solidarité. La participation signifie aussi « donner la parole aux populations locales » lors de la définition des politiques qui les concernent directement. Comment pourrait-il en être autrement puisque les populations locales sont les bénéficiaires directs de leurs propres actions ?

Dans le contexte local, renvoyant au processus de la décentralisation et du développement local, la participation endosse, en principe, une partie des aspirations démocratiques institutionnalisées par la constitution et des injonctions faites par les organismes de développement (comme condition d'octroi de l'aide), qui ambitionnent d'accroître l'efficacité des programmes de développement. La participation est le lieu d'élaboration élargie et d'émanation d'une action collective renforcée, susceptible de flexibilité, d'adaptation, de changement – autant de maîtres-mots contemporains de la performance économique. Axée sur le modèle de la bonne gouvernance, la démarche participative accorde un rôle prépondérant à la société civile, aux institutions locales (notamment au pouvoir local et à la population locale) dans la prise de décisions devant aboutir à l'élaboration des programmes de développement local. C'est donc un processus de démocratisation qui permet à un réseau d'acteurs⁷ d'établir de nouvelles relations et pratiques entre les différentes entités de la sphère publique locale et nationale, entre les secteurs privé et public. Avec ce processus participatif, les

7 « Outre les bailleurs de fonds, l'ensemble des acteurs sociaux est partie prenante de ce processus, particulièrement : les pauvres et les groupes vulnérables, l'État, à savoir les administrations centrales et locales, le gouvernement, le parlement et les assemblées représentatives ; les organisations de la société civile, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les syndicats et associations professionnelles, l'université, le secteur privé, etc. » Cf. MPCE. (2007). *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté DSNCRP (2008-2010)* p. 15.

politiques de développement cessent d'être des prescriptions qui viennent de l'extérieur et émanent d'une autorité suprême. En accordant un rôle essentiel aux instances locales, la participation favorise l'émergence d'une action construite collectivement et ancrée dans un territoire, dans la mesure où elle est définie par des acteurs *in situ*, qui connaissent réellement les problèmes auxquels leur territoire est confronté. On estime qu'avec l'implication des différentes instances locales, les décisions adoptées bénéficient de la totale adhésion de la population locale, ce qui maximise leurs chances de succès.

La fonction principale de cette méthode est de générer de l'inclusion, de promouvoir la citoyenneté ou, de manière plus perspicace, la cohésion sociale. Elle exige, d'après Jean Rénol Élie, « la création et l'entretien d'un véritable espace public, comme un carrefour d'informations, de réflexions et de propositions⁸ ». Ceci aboutit, au niveau local, à une « gouvernance urbaine⁹ », c'est-à-dire à l'adhésion (et l'appropriation) de toutes les parties prenantes aux réformes et stratégies envisagées dans le cadre des politiques de développement. Or, si la participation favorise de nouveaux types de rapports entre les acteurs, à en croire Laurence Bherer, ce privilège ne s'étend pas à tous de façon indifférenciée¹⁰. D'où la nécessité de poser certaines questions relatives aux enjeux de la participation locale ou au pilotage de l'action publique au niveau local : comment sont élaborées les politiques de développement ?

8 Jean Rénol ÉLIE (2006), *Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti : la problématique*, Port-au-Prince, PAPDA/L'imprimeur II, p. 263.

9 D'après Patrick Le Galès, la *gouvernance urbaine* permet d'acquérir la « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement ». Elle permet aussi de briser les barrières hiérarchiques entre l'État et la ville et la distance entre secteurs privé et public. La *gouvernance urbaine* renvoie alors à l'ensemble d'institutions, « de réseaux de directive, de réglementations, de normes, d'usage politique et sociologique, d'acteurs publics et privés qui concourent à la production de l'action publique ». Cf. LE GALÈS (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, p. 57-95.

10 Laurence BHERER (2006). « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 2, p. 24-38.

*Les enjeux de la participation au niveau local :
entre appropriation et dissension*

Le rôle de la participation, dans la dynamique de la décentralisation et du développement local, paraît intéressant à plus d'un titre, car il nous permet de regarder la manière dont est opérationnalisée l'action publique au point de vue territorial et de questionner la légitimité des décisions prétendument collectives. Il existe un problème qu'il faut évoquer : il n'existe, dans la réalité locale haïtienne, aucune société civile forte, consciente de son rôle à jouer en tant que contre-pouvoir. Les comités de quartier, les assemblées de délibération, les rencontres municipales y sont des faits rarissimes. Les assemblées municipales, dans la majeure partie des cas, ne sont pas effectives, et le conseil départemental reste à l'état d'énoncé. Par contre, il existe une pléthore d'associations communautaires faiblement institutionnalisées et un nombre de plus en plus croissant d'organisations non gouvernementales, incitant même Sauveur Pierre Étienne à parler d'invasion d'ONG¹¹. Les collectivités territoriales, principalement chargées de gérer le développement de leur territoire, devraient être les grands acteurs du développement territorial, en compagnie des organisations de la société civile locale et des instances gouvernementales qui interviennent dans la gestion du développement. Qui participe à la formulation des politiques publiques ? Quel est le degré d'autonomie dont jouissent les acteurs locaux dans l'élaboration des décisions collectives ? Les décisions prises, dans le cadre de la formulation des politiques publiques, correspondent-elles aux aspirations locales ?

Précisons dès le départ que, dans sa dimension institutionnelle, le processus participatif fait montre d'un déficit sur le plan des procédures et réglementations existantes. Les législateurs ont permis le vote (les élections locales), mais ont laissé beaucoup de place à l'inventivité des acteurs pour définir les mécanismes de participation, car la loi reste muette sur la marche à suivre pour de telles pratiques. Toutefois, en tenant compte de la conduite des politiques publiques, tels le DSRP-I et le DSNCRP, qui établissent clairement leurs modalités de participation au processus de pilotage de l'action publique, nous pouvons affirmer que la participation est devenue opérationnelle et se fait au moyen de structures de consultation, de comités thématiques, de rencontres, de séminaires, de forums de validation réalisés

11 Sauveur Pierre ÉTIENNE (1997). *Haïti : l'invasion des ONG*, Port-au-Prince, CIDIHCA/CRESFED.

à tous les niveaux – sectoriel, local, départemental et national –, dans le but d’assurer la plus large implication des différentes catégories d’acteurs¹².

Si des comités ont été créés sur papier, afin de légitimer les décisions qui en émanent, en réalité les procédés de participation sont d’une tout autre nature. Ils ne suivent pas une logique inclusive et équitable où les acteurs locaux auraient la libre entreprise de désigner leur représentant, loin s’en faut. Les comités de pilotage sont montés suivant le bon vouloir du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE). Il est important de remarquer que les représentants des comités thématiques ont des liens politiques avec les hauts commis de l’État. Leur tâche n’est pas vraiment de défendre les intérêts propres à un territoire, mais ceux du « bras politique » qui les a parachutés en tant que responsables. Vu que le processus de désignation des représentants a été tronqué à la base, dès la désignation et la formation du comité de pilotage, ainsi, on assiste à une double contradiction.

Primo, la logique de formulation de l’action publique va à l’encontre des postulats théoriques et institutionnels de participation. Dépourvue d’une logique participative, l’action publique est sous la coupe d’un pouvoir autoritaire et centralisateur, consubstantiel à la nature de l’État haïtien, dans lequel les concepteurs imposent leur volonté au reste des acteurs moins influents. Et le processus devient objet de captation de la part des autorités centrales. Nous n’ignorons pas que des pôles de tensions et de conflits peuvent se créer lors de la conduite de l’action publique, mais la forme que prennent ces comités thématiques, forums de validation ou organes de participation, nous pousse à admettre qu’ils sont loin d’être de simples organes de participation. Ils s’apparentent davantage à un espace de lutte pour le pouvoir, traversé par les enjeux sociaux et des clivages qui affectent la société, où les acteurs les mieux outillés prennent les commandes. Les jeux politiques locaux et leurs enjeux deviennent dès lors tributaires des luttes politiques qui fragmentent la société haïtienne.

12 Ces partenaires, particulièrement les pauvres, incluent les groupes vulnérables, les groupes organisés de la société civile : presse, syndicats, coopératives, associations professionnelles, chambres de commerce et d’industrie, droits humains, femmes, jeunesse, 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 associations de base, les agences d’aide ou de coopération multilatérale et bilatérale. MPCE, (2007), *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*, p. 24.

Au vu de pareils agissements, l'on peut aisément se demander ce qui est advenu du principe de l'éthique de discussion. « Selon l'éthique de la discussion, une norme ne peut prétendre à la validité que si toutes les personnes qui peuvent être concernées sont d'accord (ou pourraient l'être) en tant que participants à une discussion pratique sur la validité de cette norme¹³. » Au-delà de sa rigidité et à ses limites, cette conception de la discussion révèle un idéal de la délibération reposant sur une rationalité communicative dénouée de toute tentative de positions de force et de manipulations. Le principe d'équité entre les acteurs anime les débats publics et l'argumentation qui l'accompagne aboutit à la formulation de solutions aux problèmes publics.

À bien des égards, la procédure participative adoptée en Haïti ne permet guère de dégager toutes les zones d'incertitude entourant les champs d'action locale comme modes de désignation des actions-interventions. Le processus en œuvre semble plutôt privilégier la participation d'une catégorie d'acteurs plus ou moins outillés, alors que les acteurs locaux sont mis à l'écart ou se voient imposer des décisions déjà prises. Les rapports entre les différentes catégories d'acteurs et les modes de délibération des décisions ne sont pas favorables à l'émergence d'une action locale pensée collectivement, impliquant toutes les parties prenantes. Il en résulte que la logique sous-tendant le processus de délibération des décisions, à savoir la subordination des comités thématiques ou sectoriels à la volonté d'une tierce partie, s'assimile à une forme de participation réduite à une simple procédure de validation technique de décisions prises sans le consentement des acteurs locaux et en ne suivant aucunement leurs aspirations. On a donc une participation symbolique plutôt qu'une délégation réelle du pouvoir décisionnel.

Si ces observations nous mènent à garder une position prudente quant au mode de fabrication des décisions collectives, il est évident que l'inefficacité de l'action publique n'est plus à démontrer. Cela s'explique par la nature des décisions priorisées, en désaccord avec les objectifs des territoires locaux. La mainmise de l'État central sur le processus participatif, le non-respect des principes du « gouvernement local » ne permettent pas la manifestation d'une quelconque

13 Jürgen HABERMAS (1996). *Morale et communication : conscience et activité communicationnelle*, Paris, Éditions du Cerf, p. 87 ; Habermas J. [1981] 1987. – *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.

décentralisation des décisions, encore moins l'exercice d'une certaine forme de participation citoyenne, dans la mesure où le processus de formulation des décisions repose sur des procédures arbitraires et d'exclusion, ne permettant pas l'émergence d'un espace public inclusif. La captation des mécanismes de participation supprime progressivement l'ensemble des mécanismes et dispositions qui pourraient contribuer à la construction d'un espace politique local, au profit d'un centre politique qui accapare toutes les décisions ; voilà qui engendre la seconde contradiction, beaucoup plus importante que la précédente, celle du déficit de légitimité des actions priorisées. Les décisions prises dans un tel cadre sont souvent en contradiction, ou en sont très éloignées avec la réalité objective des populations locales et des territoires locaux.

La question de la légitimité des décisions collectives se pose à tous les niveaux de l'appareil d'État. Certes, la constitution garantit la participation de tous les citoyens aux décisions collectives. Et les politiques publiques, ayant comme référentiel la rhétorique participative, devraient concourir à la démocratisation et l'implication d'une large catégorie d'acteurs dans la prise de décisions. Pourtant, les questions liées à la légitimité demeurent un mal endémique attaquant les structures de gouvernance de la société haïtienne. Les cas de violation des principes réglemant la légitimité des décisions ou de désignation des décideurs sont légion. La situation de légitimation des décisions collectives met, d'une part, en déroute les préceptes de la démocratie représentative et, d'autre part, en doute la légitimité des décideurs politiques ayant pris part aux formulations de l'action publique à visée développementiste.

Par bien des aspects, les organisations locales et les collectivités territoriales ont un rôle essentiel (catalyseur) à jouer, en se basant sur le principe de proximité, dans la dynamique de développement local. Surtout si nous considérons le fait qu'elles connaissent mieux les aspirations des populations locales, les besoins liés à leur territoire. En ce sens, elles devraient être les premières à être sollicitées dans la conception et l'exécution de projets de développement local. Étant des acteurs intermédiaires, elles devraient être en mesure de matérialiser les aspirations de la communauté. Or, les stratégies de développement priorisées ne sont pas formulées par les acteurs locaux, donc ne découlent pas de décisions locales. C'est précisément là que se pose le problème de l'ancrage territorial dans la mobilisation de l'action publique, dans la mesure où les acteurs locaux occupent une

position marginale dans le champ décisionnel et opérationnel. Ceci contraste fortement avec les fondements de l'approche participative adoptée dans le cadre du processus de décentralisation et de développement local. Si la raison souvent évoquée est que la prise en compte des décisions locales permet de mieux cibler les besoins et de parvenir à une décentralisation des décisions, beaucoup s'interrogent sur la volonté réelle des autorités politiques nationales de décentraliser les compétences et surtout le pouvoir décisionnel de manière effective.

Tout comme les organisations de base, les propositions des pouvoirs locaux ne sont pas vraiment retenues dans l'élaboration des politiques de développement local. Plusieurs chercheurs, notamment Jean René Elie et Frédéric Gérald Chéry, ont abordé le problème de la « participation locale » et de l'ancrage territorial de l'action publique. À leur avis, ce problème est lié à la centralisation des décisions et des pouvoirs aux mains du gouvernement et au faible niveau institutionnel des municipalités en ce qui a trait à la gestion du développement. S'il est vrai que les municipalités ont de faibles niveaux institutionnels, il faut dire qu'aucune action n'est envisagée pour contribuer à renforcer leur capacité ; et ce, bien que l'instance gouvernementale ait promis l'élaboration « d'une politique de renforcement des capacités des Collectivités Territoriales¹⁴ ». Qui plus est, l'État préfère les écarter du processus de prise de décision, sous prétexte que les municipalités n'ont pas les capacités organisationnelles de formuler leurs demandes, de défendre leurs intérêts et de participer au dialogue national. Toujours en ce qui a trait à la centralisation des décisions, le processus budgétaire reste centralisé, comme au temps des régimes autoritaires. Ceci va à l'encontre de l'esprit fondamental de la constitution. En outre, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), dont la principale tâche est de fournir un accompagnement institutionnel aux municipalités, joue de préférence un rôle de tutelle dans la gestion des fonds communaux, alors que des compétences devraient être dévolues aux communes. Ce qui nous pousse à conclure que le discours normatif prônant la cogestion de l'action locale par différentes catégories d'acteurs concernés par le processus, et accordant une place importante aux instances locales, est une pure fiction. Certains planificateurs publics ont décidé

14 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2007), *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté DSNCRP (2008-2010) : Pour réussir le saut qualitatif*, p. 99.

volontiers de ne pas considérer les acteurs locaux. Cette mise à l'écart témoigne d'une volonté d'instrumentalisation de l'action publique. En somme, l'idée d'un développement « par le bas », « par et pour les populations locales » contraste fortement avec celle d'un développement « par le haut », que veulent imposer les acteurs nationaux. Il en résulte la perte de légitimité voire de crédibilité des actions formulées lors du pilotage des politiques de développement. La « bonne gouvernance » prônée par l'instance étatique dans les documents de politiques publiques, la responsabilisation des citoyens et le principe de transparence des décisions demeurent à l'état prescriptif, sans que le pouvoir central n'y accorde de l'importance.

Gouverner sans les citoyens : la désaffection des citoyens pour les actions locales

L'appel incantatoire à la décentralisation et au développement local repose sur les substrats de la démocratie participative. La constitution de mars 1987 a institutionnalisé le principe de participation, dès son préambule, comme la ligne directrice du nouveau régime politique haïtien. Des normes, des institutions visant une large implication des citoyens ont été construites. Aux sections communales furent confiées les difficiles missions de se rapprocher des citoyens, de gérer la proximité¹⁵. Il est important de rappeler que le pouvoir citoyen constitue le socle sur lequel s'échafaudent la décentralisation, la démocratie participative et le développement local. Cela pousse certains spécialistes de la décentralisation à affirmer que :

Si la population dans son ensemble est bénéficiaire de la décentralisation et du développement local, l'articulation entre les deux concepts n'est compréhensible qu'en s'arrêtant sur le citoyen en particulier. La légitimité du développement local tient à une démarche non seulement technique mais fondamentalement politique qui s'adresse à la conscience citoyenne des individus¹⁶.

15 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI (2006). « Décret du 1^{er} février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale dite Commune ou Municipalité », *Le Moniteur*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti.

16 Jean-Christophe DEBERRE (2007). « La décentralisation et le développement local », p. 47.

La participation citoyenne est donc fondée sur le principe du pouvoir citoyen, principe qui implique la prise en compte des opinions de chaque citoyen et leur responsabilisation dans la gestion des affaires de leur commune.

Dans le cadre haïtien, la participation citoyenne s'exprime en grande partie lors des élections. Mais, dans la réalité locale, la participation aux élections demeure quantitativement limitée. Le taux d'électeurs qui y prend part dépasse rarement 21 %¹⁷. Une enquête réalisée par LAPOP en 2006, *Culture politique de la démocratie en Haïti*, montre que « la grande majorité des citoyens [87,2 %] n'ont pas participé au cours des douze (12) derniers mois à une rencontre organisée par la Municipalité. Les citoyens qui sont actifs en ce sens sont donc nettement en minorité au niveau des Municipalités [12,9 %]¹⁸ ». Prendre part aux affaires politiques de leur municipalité n'est pas vraiment un souci des citoyens. Ceux-ci accordent très peu d'importance aux consultations locales. La vie politique de leur municipalité, ses difficultés socioéconomiques de tous les jours et les problèmes collectifs liés à leur territoire n'intéressent guère les citoyens. Ce comportement de l'électorat local face aux consultations politiques est symptomatique d'un manque d'intérêt ou d'une désaffection des citoyens face aux actions locales. À ce stade, des questions non sans importance doivent être abordés : comment expliquer cette coupure entre démocratie participative et citoyen ? Les citoyens ont-ils les instruments nécessaires pour exercer de manière concrète leur citoyenneté ? La nature du problème soulevé nous pousse à constater que cette forme de participation affecte la qualité de la participation et l'exercice d'un cadre social citoyen, et fait apparaître deux problèmes majeurs : le premier relève de l'exercice de la participation électorale et l'autre du niveau de contrôle des actions locales par les citoyens.

Le premier problème, provoquant des distorsions quant à la démocratie participative, est inhérent au processus électoral, surtout à son opérationnalisation dans le cadre social haïtien. Il est relatif aux conditions optimales de participation, pour l'exercice de la démocratie,

17 AGENCE FRANCE PRESSE (2017), « Haïti : confusion et faible participation pour les élections locales », 30 janvier.

18 Pierre Martin Dominique ZÉPHYR, Yves-François PIERRE et Abby CORDOVA GUILLÉN (2007). *Culture politique de la démocratie en Haïti : 2006*, Port-au-Prince, LAPOP, GRESS, Vanderbilt University, p. 139.

et a trait à l'organisation des scrutins. Rappelons que la participation aux actions locales se réalise en grande partie au moment des élections. C'est pourquoi le jeu électoral est devenu un espace de légitimation du corps des représentants. Force est de constater qu'à l'échelle de la localité, l'incorporation différée de la démocratie représentative ne laisse pas augurer une participation effective des citoyens à l'action locale. La question de la représentation soulève bien des problèmes, liés à la légitimité des élus locaux, mais aussi à l'exercice pratique de la citoyenneté. Ces problèmes sont conditionnés en grande partie par les distorsions observées relativement au principe du vote concurrentiel.

Arrêtons-nous un peu à la participation électorale au niveau local. Lorsqu'on apprécie la qualité du corps des représentants locaux (ou nationaux), on a souvent tendance à pointer du doigt le comportement de l'électorat haïtien, au sens que l'électeur haïtien n'est pas un prototype d'électeur rationnel agissant suivant une analyse coût-bénéfice, par choix raisonné. Il vote en fonction de ses sentiments ou affections¹⁹. On remarque encore que le citoyen, totalement désespéré face au comportement de ses représentants, se livre lui aussi à une pratique corruptive de vote contre argent. Alors le citoyen est doublement stigmatisé : il est déjà victime des injustices sociales qui l'empêchent de mener une vie décente, et on le culpabilise en plus d'être un incompetent dont les votes/décisions l'enfoncent davantage dans la pauvreté, sans considérer la représentation qu'il a de l'espace politique, de ses représentants, ni les raisons pratiques pouvant expliciter sa non-participation aux consultations électorales, ni les motifs de désaffection à grande échelle du citoyen à l'égard de la politique au niveau local. Il faut se garder de ces a priori, de ces discours restrictifs, voire spontanés. Sans prétendre ignorer la montée du vote contre argent, il serait dangereux d'avoir une lecture qui réduirait la participation et le comportement électoral au seul fait de prendre part aux consultations locales, à savoir « le suffrage exprimé », et d'oublier volontiers la non-participation. Un citoyen peut décider de ne pas y prendre part. Ne pas participer aux consultations électorales peut être l'expression d'une contestation ou d'une désaffection. La régularité des taux élevés de non-participation aux consultations locales observée nous pousse à admettre que l'abstentionnisme a dépassé le

19 Géraldo SAINT-ARMAND (2015). « Partis politiques et comportement électoral des masses populaires dans les présidentielles haïtiennes de 1990 à 2011 », *Haïti perspectives*, vol. 4, no 2, p. 25-28.

seuil du symbolique. Ne serait-il pas plus intéressant de s'interroger sur les causes de l'abstention et des faibles taux de participation ? Cette précision doit être portée avant d'aborder les conditions d'exercice et les lieux de la participation. Cela nous conduit à interroger les dispositifs/procédures participatifs et les conditions dans lesquelles les citoyens exercent leur droit : le droit à la participation.

L'un des défis du système démocratique représentatif, c'est de transformer les électeurs dispersés dans un territoire donné en un corps de représentants reflétant au mieux les aspirations des populations locales. Une préoccupation s'impose quand il s'agit de représentation politique : d'abord, le corps des représentants doit agir en fonction des intérêts de ses électeurs et au nom de leur consentement ; ensuite, les décisions prises, puis les actions, doivent refléter les aspirations de la population locale, dans les limites de ce qui est acceptable pour l'intérêt général. L'avantage, et l'inconvénient potentiel du système représentatif, c'est que plus le système de représentation politique s'améliore, meilleur est le corps des élus, dans la mesure où ses choix tendent à refléter davantage ceux du corps social qui lui a délégué le pouvoir de représentation ; dans le cas contraire, un déficit de légitimité s'impose. Voilà pourquoi il est important d'organiser des élections crédibles.

Concrètement, la discussion du problème des distorsions dans cette démocratie de représentation a permis de souligner la question de la qualité du vote et du discrédit qui entoure le processus électoral. Il faut préciser que les élections, comme mécanisme permettant la légitimation des représentants politiques, qu'elles soient nationales ou locales, sont toujours entachées d'irrégularités. Sans trop nous attarder sur les détails, rappelons que l'histoire des élections démocratiques en Haïti peut être résumée à une histoire d'élections non démocratiques marquée de contestations, de boycotts et d'ingérence²⁰. Une histoire d'élections assistées tant institutionnellement qu'économiquement, évoluant sous la coupe de la fameuse communauté internationale, qui se présente comme « amie » d'Haïti et

20 Pour une vision plus détaillée des péripéties des élections dans la démocratie représentative en Haïti, voir les ouvrages de : Leslie François MANIGAT (1995/2009). *La crise haïtienne contemporaine : rétrospective et perspective dans la saisie du point critique d'aujourd'hui : une lecture d'historien/politologue*, Port-au-Prince, Éditions des Antilles / CHUDAC, 411 p ; Ricardo SEITENFUS (2015). *L'échec de l'aide internationale à Haïti : dilemmes et égarements*, traduit du brésilien par Pascal Reuillard, Port-au-Prince, EUEH, 337 p.

n'hésite pas à imposer sa volonté et du coup à faire ingurgiter aux citoyens haïtiens des remèdes modèles comme solution à la question électorale. La physionomie pathologique et déviante des élections locales nous pousse à admettre que les droits des électeurs sont systématiquement bafoués. L'acte de voter n'a pas tout à fait le même sens dans la démocratie haïtienne que dans tout autre système démocratique contemporain. Les scènes de violence entourant la journée électorale, les problèmes des registres électoraux, les facteurs logistiques et géographiques (les déplacements constants de la population et la distance entre les bureaux de vote en milieu rural et les habitats des citoyens) sont des facteurs décourageant les citoyens intéressés à prendre part à ce processus. On dirait que ce système est conçu spécialement pour empêcher les citoyens d'y prendre part. Aller voter prend la forme d'un pèlerinage, d'une autoflagellation en quête de rédemption d'un sacre citoyen. On comprend assez rapidement que l'instrumentalisation de la démocratie électorale par le corps des représentants ou, au sens large, une élite politique illustre une dichotomie entre les aspirations des populations locales, le respect des normes concurrentielles au vote et la liberté d'expression de chaque citoyen d'une part, et le processus lent d'incorporation des intérêts collectifs et du bien commun par le corps d'élus locaux, d'autre part.

Après tout, le rapport citoyen – participation est une réalité pratique : la résultante des structures sociales de production de ce produit. La participation, en tant que catégorie de produit, est inféodée dans un corps social. Autant dire qu'elle est traversée par les logiques qui structurent le corps social haïtien et la condition pratique de sa production : l'exclusion. Entre faire pour et faire avec, les conditions pratiques de matérialisation de la participation se font sans le citoyen, voire à son détriment. Le résultat n'est autre que le contrôle de la représentation si bien que les rouages de la participation sont brisés par le maintien d'un certain niveau d'exclusion sociale, garanti par des « élections-sélections » et le mépris de la volonté du citoyen. Constatation délicate qui permet de mesurer le discrédit dont souffre le processus participatif local. Il semble que le modèle participatif réellement existant localement n'entraîne guère un continuum de la participation citoyenne à l'action collective ou à la validation du corps des représentants.

Les formes d'institutionnalisation de cette participation aux affaires locales n'intéressent guère les citoyens, dans la mesure où

elles ne favorisent pas la prise en compte de leurs aspirations. Les aspirations locales, les revendications des citoyens ne sont pas toujours entendues. Par exemple, comment expliquer à un citoyen que des élus locaux (les députés), censés défendre ses intérêts, ont adopté une loi prétendant favoriser de meilleures conditions de travail et la création d'emploi, mais allant à l'encontre des normes régissant le code du travail ? Comment expliquer à un citoyen que les fonds de développement communal – destinés au financement du développement des municipalités – ont été détournés de leur objectif ? Comment expliquer à un citoyen que le comportement de l'administration municipale, sous prétexte de lutter contre la prolifération des marchands de rue, n'hésite pas à utiliser la violence, en jetant les marchandises ou en fouettant publiquement les gens – ce qui constitue une atteinte à la dignité de la personne ? Est-ce que le fait d'avoir recours aux services corporels pour faire appliquer la loi est une prérogative de l'administration municipale ? Ces questions soulèvent bien des problèmes d'éthique dans les comportements des représentants locaux. Il est évident que ces derniers sont délégitimés aux yeux des populations locales, qui les perçoivent comme des entrepreneurs politiques peu intéressés à défendre le bien commun propre à un territoire, et toujours prêts à détourner les biens publics. Les scandales de corruption ont largement contribué à nourrir ce cynisme ordinaire des citoyens. Autant de facteurs qui contribuent à la production et la reproduction du déficit de légitimité dont « jouissent » les représentants locaux.

La question de la légitimité constitue une pierre d'achoppement de la démocratie représentative haïtienne. Les élus locaux, sortis victorieux des simulacres électoraux, souffrent le plus souvent d'un déficit de légitimité tant d'un point de vue quantitatif – si l'on considère les faibles taux de participation, ou la non-participation ou l'abstention pure et simple d'aller voter – que qualitatif, si l'on se réfère aux conditions de réalisation des élections qui ont eu lieu. Confortés dans leur légalité, ces élus ne sont pas particulièrement motivés par la recherche d'autres espaces de participation, en vue de promouvoir un certain type de rapprochement avec leurs administrés. Le lien entre société civile locale et pouvoir local n'est pas suffisamment étroit. Il n'y a pas de partage et d'échange d'informations. De manière générale, les organisations de la société civile et les citoyens agissent en spectateurs. Même si les organisations ont le pouvoir de faire connaître leur opinion, notamment par des prises de position publiques, rien ne

garantit qu'on en tiendra compte. On peut dire que les organisations et les citoyens n'ont aucun pouvoir contraignant sur les autorités locales.

L'un des plus grands enjeux contemporains de la participation est celui de la volonté sociale d'exercer des formes de contrôle ou de surveillance de l'action des détenteurs formels des pouvoirs publics. En principe, le processus de décentralisation et de développement local permet aux citoyens de prendre en main leur destinée, d'avoir un niveau de contrôle sur la gestion des affaires de leur communauté, mais en analysant minutieusement la situation locale, on constate que les citoyens et les autres acteurs de la société civile n'ont aucun pouvoir de contrôle sur les élus, encore moins sur la gestion des affaires de leur commune. Là encore, c'est l'opacité générale. Une fois le représentant élu, le rapprochement espéré par le citoyen devient difficile, dans la mesure où les organisations et les citoyens ont un pouvoir de contrôle limité, voire n'ont aucun pouvoir sur les actions des autorités locales. Ils ne peuvent pas connaître la manière dont on gère les ressources de leur municipalité. Les autorités locales n'ont pas de compte à rendre aux populations. Aucune structure ni aucun dispositif institutionnel n'ont été prévus pour rendre la chose possible. Les positions prises par une organisation locale ou un citoyen restent à l'état symbolique. Leur capacité d'action est contrée par le caractère purement procédural/représentatif de la démocratie locale.

L'analyse du manque de contrôle des citoyens sur la gestion de leur commune nous pousse à mettre en question le principe de participation électorale en vigueur au niveau local ; or ce principe prétendait accorder aux citoyens un niveau de contrôle sur les actions de leurs représentants. Ce qui paraît pour le moins étrange, c'est que la participation réelle permet seulement aux citoyens de se confiner dans un rôle de citoyen observateur, de citoyen électeur ; incapable d'exercer son rôle d'interlocuteur du pouvoir local, le citoyen n'arrive pas à créer un espace social transformé grâce aux programmes d'actions pensés d'un commun accord entre le pouvoir local et la société civile, reflétant au mieux l'intérêt général des collectivités. L'élection locale permet seulement aux citoyens de confier un pouvoir de gestion des affaires de leur localité à une personne, sans que cette personne ait de comptes à leur rendre. Les citoyens perdent tout contrôle sur leurs représentants une fois élus. La participation citoyenne se résume alors au simple fait d'élire un représentant. Cette forme de

démocratie simplement procédurale, « où les élus s'expriment au nom du peuple qui n'a pour faculté que de les désigner et de les révoquer périodiquement²¹ », ne favorise en rien un contrôle citoyen sur les affaires locales. La démocratie locale haïtienne, telle qu'on se l'approprie, montre clairement ses limites. La méfiance, ou plutôt la crise de confiance tellement présente dans l'ordre social, ne fait que prendre de l'ampleur. Ce rejet des activités liées à la vie politique locale et le refus de participation aux consultations locales révèlent une crise de légitimité, dans la mesure où une forte majorité de citoyens, se sentant à l'écart du politique, n'adhère plus aux valeurs sur lesquelles repose la démocratie participative que l'on expérimente dans la société haïtienne.

À quoi sert-il d'aller voter, à quoi sert-il de participer aux actions locales quand votre expérience de la politique se résume à des déceptions, à une mise à l'écart pratique des champs de décision ? En raison de ce cynisme des citoyens, toute tentative de faire émerger une dynamique de *responsabilisation citoyenne* est vaine. Se pose alors le défi de construire une participation citoyenne inclusive. Nous sommes ici dans une logique participative qui ne favorise pas la cohésion sociale, encore moins un sentiment d'engagement, voire d'appartenance du citoyen à sa communauté. Le vouloir-vivre-ensemble, le bien commun et les droits d'avoir un regard sur la chose publique sont étrangers au citoyen. La consultation, composante essentielle à la démocratie participative et au développement local, est donc inexistante. Il faut en outre déplorer que le processus de décentralisation et de développement local, tel qu'il s'opère actuellement, consiste seulement à cibler les citoyens et leur communauté comme des « objets » de développement plutôt que de faire d'eux les sujets de leur propre développement. Cela s'explique car ce processus n'est pas assez centré sur les acteurs locaux, notamment les citoyens, les organisations de base et les collectivités locales.

La coordination des actions locales : un pari difficile

Le développement économique d'un territoire est impossible sans une redéfinition des rapports interinstitutionnels entre les réseaux

21 Guy HERMET et coll. (1994). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, p. 80.

d'acteurs évoluant à l'intérieur de ce territoire. Cela suppose que le développement économique local ne soit pas confiné à l'emprise exclusive du financement des bailleurs/acteurs locaux ou de la dotation de l'État/collectivités territoriales, mais qu'il soit un processus de construction d'un ordre socio-spatial, dans le seul objectif de valoriser les ressources propres à un territoire ou de faciliter la mise en relation des acteurs autour d'un projet porteur de changement. Pour Jean-Philippe Peemans, toutes les dynamiques territoriales de développement sont basées sur une sociabilité de réseaux qui s'inscrit dans une continuité historique et dans la continuité d'un espace de vie urbain ou rural²². Cela se traduit par la prise en compte d'un réseau ou d'une chaîne de production d'acteurs allant de l'international au local. S'y ajoute une coordination horizontale entre ces acteurs, seule capable de permettre à ces entités d'avoir une relation d'égal à égal, sans forme de domination. La compréhension du rôle de coordination dans le processus de développement est essentielle.

Le développement y est avant tout considéré comme une *capacité*, voire *capabilité*, des acteurs à maîtriser l'évolution de leur territoire grâce à une vision partagée. Une telle approche présente la coordination comme « une capacité créatrice du tissu territorial qui, en organisant une souplesse de combinaison de ses ressources et actifs, dispose de moyens pour mettre en œuvre des stratégies collectives susceptibles d'infléchir le devenir économique du territoire²³ ». Il s'agit par là de développer un processus de prise en compte des différentes logiques d'action dans un cadre de coordination, sans lequel la construction d'une dynamique de développement socioéconomique du territoire serait désarticulée. Cette structure nécessite une sorte de gouvernance locale à partir de laquelle la prise de décision, le partage d'informations, la planification locale du développement et la coordination des projets se font de manière horizontale.

En fait, l'hypothèse faisant croire que la coordination de l'action locale peut infléchir le développement économique n'est pas pertinente dans le cas haïtien. En effet, il n'existe pas, dans le cadre des interventions locales menées, une structure institutionnalisée, une table

22 Jean-Philippe PEEMANS (1997). *Crise de la modernité et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 250 p.

23 Gabriel COLLETIS, Jean-Pierre GILLY et Bernard PECQUEUR. (2001. « Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble », *Troisièmes journées de la proximité*, Paris, 13-14 décembre.

sectorielle, pouvant permettre la synchronisation des actions des différents intervenants. Il y a lieu d'observer des logiques d'intervention diffuses, éparses et contradictoires, ce qui à première vue va à contre-courant d'une dynamique de développement économique local. Cette dimension relationnelle du développement et les problèmes qu'affrontent les acteurs locaux dans leur initiative réticulaire ont été abordés par Fritz Dorvilier, qui conclut que les acteurs locaux n'arrivent pas à construire un capital social territorial ou un *capital spatial de position*, c'est-à-dire « le pouvoir de maîtriser et de gérer ou donc de s'appropriier inclusivement (sans distance) un espace²⁴ ». L'introduction de la notion de capital spatial de position ne permet pourtant pas de cerner l'étendue du problème. Malgré les bienfaits potentiels que pourrait avoir la création du capital spatial pour la mise en relation des acteurs, leur compétence politique et l'efficacité de leurs actions, l'on reste perplexé sur les mécanismes de production et de reproduction du capital spatial territorial. Comment s'est-il constitué ? Faisons porter notre attention sur les structures des relations sociales entre acteurs pour expliciter ce fait.

Il est certes difficile d'obtenir la coalition d'un ensemble d'acteurs pour envisager un problème public. Les conflits sont toujours au cœur des politiques publiques. Pour arriver au paysage stabilisé qu'est l'établissement d'un cadre de partenariat et de coordination des actions, il faut la combinaison de plusieurs facteurs, voire l'établissement d'un principe d'équité. Une analyse rapide du cas haïtien laisse penser que la coordination des actions relève d'un pari difficile. Si l'on considère ces deux cas de figure, à savoir la conduite de l'action publique ayant mené à la constitution du DSNCRP, et les différents types d'actions entreprises sous l'égide du PDNA après le tremblement de terre de 2010, et les différents types de rapports qu'entretiennent les acteurs entre eux laissent apparaître une logique d'intervention qui échappe à la territorialité. La constatation fondamentale est donc celle d'une logique d'intervention marquée par des rapports de force, de domination, où les grands bailleurs de fonds tiennent les commandes du pilotage de l'action publique, puisque les ONG – par leur capacité technique et institutionnelle – monopolisent les interventions et mobilisent des budgets bien plus conséquents que les capacités financières réelles des collectivités territoriales. Il en résulte que les acteurs locaux sont complètement dominés.

24 Fritz, DORVILIER. « Le défi de l'institutionnalisation par le bas dans l'Haïti post-1986 », *Haïti perspectives*, vol. 4, no 3, p. 48-51.

Les conditionnalités contraignantes des bailleurs de fonds

Le pays est devenu complètement dépendant de *l'aide publique au développement* depuis les premiers programmes mis en place au milieu des années 1950. La majeure partie des actions de développement entreprises en Haïti sont subventionnées ou financées par les bailleurs de fonds internationaux. En guise d'illustration, le bâtiment municipal de Port-au-Prince, gravement endommagé lors du séisme du 12 janvier 2012, n'a jusqu'à présent pas été reconstruit par défaut de financement. L'ODE, l'UNICEF et l'ambassade de France accompagnent financièrement et techniquement le processus du développement local en promouvant, par exemple, des projets de réhabilitation du réseau d'eau potable du bourg de Thiotte²⁵. Le PNUD concentre une partie de ses interventions sur la gouvernance démocratique, en contribuant au renforcement institutionnel des collectivités territoriales. Les exemples sont nombreux. On reconnaît que le poids et le rôle des bailleurs de fonds sont décisifs pour la concrétisation des projets de développement local en Haïti. Surtout du fait que ces financements permettent, dans nombre de cas, de résoudre des problèmes cruciaux²⁶. Mais financer, c'est avant tout poser des balises, des contraintes, et un ensemble de principes à respecter et à faire respecter. Deux grands problèmes surgissent des contraintes liées au financement des projets.

Tout d'abord, ces projets doivent correspondre aux normes économiques en vigueur au sein de l'institution qui les finance. Les

25 CDFH (2018). *Actes des deuxièmes assises de la coopération décentralisée franco-haïtienne*, Centre de conférence de la BRH, Port-au-Prince, p. 32-33.

26 Afin d'éviter tout malentendu d'interprétation, nous tenons à préciser que nous ne faisons pas une apologie de l'aide publique au développement. Loin de là. Nous sommes seulement conscient du fait que l'argent public haïtien ne sert pas à financer le développement économique national mais sert, de préférence, à alimenter les réseaux de corruption ou est décaissé suivant des règles ne reflétant pas les lois de la finance publique. En conséquence, l'État se fait de plus en plus absent quant à la délivrance des services publics. Par exemple, le secteur de la santé est dominé par l'assistance des ONG étrangères. Les hôpitaux publics arrivent difficilement à fonctionner : absence de matériel de travail, manque de personnel tant en quantité qu'en qualité. L'état lamentable de ce secteur ne semble pas constituer la priorité des dirigeants. Je ne me rappelle d'aucun projet financé par le trésor public qui ait pu arriver à terme, sinon ceux financés par des fonds étrangers. Le scandale ayant entouré le fonds de développement Petrocaribe corrobore notre point de vue. À titre illustratif, cela fait plus d'un quinquennat qu'on est en train de reconstruire le plus grand centre hospitalier de ce pays, puisque les travaux trébuchent par manque de financement.

diagnostics, les axes d'intervention stratégique qui accompagnent un projet ainsi subventionné suivent les principes envisagés, au préalable, par les bailleurs de fonds. Une certaine confusion règne donc quant à l'uniformisation des procédures d'octroi et de validation de projets. Aussi, il y a lieu d'avancer qu'il existe une contradiction entre les fondements du processus de la décentralisation – axés sur l'autonomie de l'action locale – et la coordination de l'action locale, qui devrait être réalisée dans un cadre institutionnel par le bas.

L'aspect contraignant du cadre de financement empêche en outre les acteurs locaux de négocier de manière équitable avec les bailleurs, notamment en ce qui concerne leurs préférences. Les projets financés par les bailleurs correspondent-ils aux priorités de l'heure dans les zones d'intervention ? Ou encore, correspondent-ils aux priorités stratégiques de développement telles que définies dans les programmes de développement nationaux ? On ne dispose pas de réponse à ces questions, mais on sait que chaque bailleur intervient dans un secteur d'intervention en fonction de ses champs d'action et de ses préférences. Donc, la possibilité d'alignement entre un bailleur et les acteurs locaux – collectivités territoriales ou organisations communautaires de base (OCB) – autour d'un projet se fait dans le cadre d'une relation inégale. Force est de constater que cette manière de procéder de certains bailleurs, lors des financements des projets locaux, muselle les initiatives de développement local, du fait qu'elle laisse peu de marge de manœuvre aux organisations locales quant aux stratégies d'intervention. Une telle logique de financement entre en contradiction avec les fondements d'une approche participative, où les acteurs locaux sont censés être libres de leur action. Ainsi, les projets de développement local priorisés restent avant tout des projets imposés. Cette situation confirme l'hypothèse avancée par Frédéric Lapeyre, qui met l'accent sur le fait que la participation citoyenne et l'engagement des organisations locales dans la formulation et l'exécution des projets, ainsi que la coordination par le bas sont réalisés sur un terrain soigneusement balisé par les mécanismes de contrôle de bailleurs²⁷.

27 Frédéric LAPEYRE (2002), « Le rêve d'un développement sans conflit », dans Gilbert RIST, *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Genève/Paris, Nouveaux cahiers de l'IUED/PUF, p. 102.

La difficile institutionnalisation d'un espace de concertation et de partenariat

En général, la conduite des réformes décentralisatrices et de développement économique local suppose l'existence d'une multiplicité d'interlocuteurs et de procédures. Les acteurs se multiplient de même que les logiques d'intervention. Afin que les interventions des acteurs ne soient pas en conflit, il convient de créer au niveau local une harmonisation, un espace de concertation des différents types d'intervention entre ces différentes catégories d'acteurs que sont les collectivités territoriales, les organisations de base, les bailleurs de fonds et les ONG. Nous entendons par espace de concertation toute structure institutionnelle développée par des acteurs intervenant dans un même territoire et qui visent à favoriser le partage d'informations, la capitalisation des expériences, la confiance entre les acteurs et la cohérence et la complémentarité des interventions. Le partenariat et la concertation offrent à plusieurs organisations la possibilité de se mettre ensemble pour réfléchir à une problématique commune et, par conséquent, émettre des propositions plus harmonisées et plus synchronisées. Si la concertation est vue comme un cadre facilitant l'émergence de « propositions structurées », il convient de remarquer que le cadre de concertation entre les acteurs intervenant au niveau local arrive difficilement à s'institutionnaliser.

L'absence de partenariat pérenne entre les acteurs locaux

Tout d'abord, il n'existe pas de tendance à la construction d'une communauté d'intérêt autour d'une cause. Même si l'on relève quelques regroupements d'intérêts comme le regroupement des maires en une association nationale dénommée FENAMH ou les associations régionales de maires de la Grand'Anse (AMAGA) et de l'Ouest (AMO), cette tendance reste isolée. L'intercommunalité entre villes voisines ou limitrophes, soit un partenariat favorisant la mise en commun des ressources de plusieurs municipalités afin d'atteindre des objectifs communs de développement local, est une réalité encore peu explorée. Quoiqu'il existe une loi-cadre sur la municipalité²⁸, la question de l'intercommunalité n'y est pas définie, laissant des vides institutionnels et trop de place à la spéculation sur la mise en commun des

28 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI (2006). « Décret du 1^{er} février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale dite Commune ou Municipalité », *Le Moniteur*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti.

ressources, l'extension territoriale et bien d'autres aspects allant jusqu'à la reddition de comptes. Au-delà de ces tentatives de mise en commun d'efforts, un fait demeure : les acteurs locaux fonctionnent de manière isolée en faisant des partenariats conjoncturels.

L'idée de réaliser des partenariats suppose une certaine permanence de la structure partenariale mise en place. Ceci favorise non seulement la perpétuation de cette activité, mais crée aussi la possibilité de l'institutionnalisation d'une pratique et de l'émergence d'une certaine vision d'un problème à résoudre (coalition de plaidoyer). Nous observons cependant que les alliances réalisées par les organisations de base sont conjoncturelles, sporadiques. Elles ne visent pas à faire émerger une communauté d'intérêt, dans la mesure où aucun comité, aucune structure partenariale n'a survécu au-delà de réalisations ponctuelles comme les élections ou les manifestations ayant résulté de l'instabilité sociopolitique ou de l'insatisfaction de certains besoins primaires. Autrement dit, ces modes de partenariat sporadique empêchent les acteurs locaux de développer une culture d'appropriation et de développer une capacité à obtenir un avantage stratégique dans leur position d'acteur intermédiaire.

L'analyse néo-institutionnelle de l'action publique reconnaît que les acteurs sont grandement influencés par les structures sociales dans lesquelles ils évoluent. L'erreur souvent commise par les décideurs publics, c'est de penser la société comme un tout homogène, où il serait facile d'obtenir l'adhésion des acteurs à une cause d'intérêt public. Lorsqu'on analyse le pilotage de l'action publique, on observe cette tendance à assimiler les acteurs locaux, notamment les organisations de la société civile, à une grande famille homogène, et à interpréter les instances locales et les territoires locaux comme des espaces marqués par des problèmes économiques, sociaux et culturels communs, et aspirant aux mêmes objectifs. Cette vision profondément ancrée dans une logique communautaire où la solidarité mécanique fait partie de la structuration d'une société indifférenciée, ne tient pas compte de la complexité des relations sociales, depuis longtemps bien connue en sociologie. Partout où elles sont devenues l'épicentre de l'action publique, la coordination des acteurs et la gouvernance multinationale se sont insérées dans un espace social avec leurs représentations symboliques propres. Tout espace social est avant tout un espace de position, de pouvoir, donc conflictuel, où chaque acteur est guidé par une logique d'intérêt particulier. Et les modes de relations qu'entretiennent groupes et individus sont façonnés par les structures sociales. Le cadre

macro-structurel de la société haïtienne est caractérisé par des clivages, et ce système de clivages complique les interactions sociales. Les institutions sont réputées défaillantes. Elles n'arrivent pas à édicter des règles, des normes de comportements à respecter par les différentes catégories d'acteurs qui structurent l'espace social haïtien, ni à jouer leur rôle de régulation ou à assigner des rôles et responsabilités. L'espace social haïtien est également en proie à une crise de confiance, provoquant une dispersion des acteurs et une difficulté de construction d'un cadre de dialogue. On comprend intuitivement que les possibilités de consensus autour d'une cause d'intérêt commun sont rarissimes. En conséquence, les acteurs n'arrivent pas à construire des dispositifs permettant de rendre cohérentes et efficaces leurs actions. Les ressorts d'une telle situation sont un espace social local fragmenté, où les autorités locales (élues ou désignées) et les organisations de base, condamnées à l'émiettement, restent cloisonnées dans leur petit monde, ce qui réduit à néant leur capacité d'intervention.

Le manque de synchronisation des actions locales

Le manque de synchronisation et de complémentarité des initiatives de développement menées au niveau local est important à mentionner. Nous touchons un aspect central de la coordination des interventions au niveau local. Rappelons que l'émiettement des organisations de base les empêche de se constituer en réseaux. De plus, la faiblesse des institutions locales limite considérablement les capacités de négocier et d'agir des acteurs locaux. Par conséquent, les ONG détiennent un monopole en matière d'intervention locale. Que ce soit dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince ou sur le reste du territoire national, les ONG sont les véritables acteurs du développement local, d'autant plus qu'elles sont considérées comme les principaux vecteurs de *bonne gouvernance*. Néanmoins, les initiatives de développement local sont totalement instrumentalisées par ces acteurs qui, dans nombre de cas, se substituent aux pouvoirs locaux en assumant la responsabilité de certains services publics. De nos jours, on assiste à une intensification de leur présence sur le territoire national.

L'un des plus grands défis à surmonter pour les ONG au niveau local est l'éparpillement de leurs projets. Dans la foulée de leurs interventions, le plus souvent non synchronisées, leurs actions se contredisent. Même si parfois les ONG se regroupent en consortium, cela n'empêche pas une insuffisance de concertation dans leurs différentes interventions. Chaque ONG, ou groupe d'ONG, tend à gérer de

manière autonome ses initiatives, ses petits projets, sans consultation et surtout sans partage d'informations avec les opérateurs parallèles. En de rares occasions et à un niveau « très restreint », les ONG tentent tout de même de partager des informations entre elles ou avec les organisations de base. Cette carence informationnelle engendre inévitablement un problème de cohérence dans les interventions et pose obstacle à l'émergence d'un développement local autogéré, par les différents acteurs du développement.

Les éléments existants ne démontrent pas de cadre d'action synchronisée, encore moins d'une régulation conjointe des rapports entre les acteurs locaux. Le principe d'une action pensée à la base avec l'engagement de toutes les catégories d'acteurs, impliquant un bon partage d'information, fait défaut au processus de synchronisation des actions locales. Les organisations locales ne semblent pas être parvenues à engager un mode de partenariat institutionnalisé, reposant sur le principe fondamental de la codécision. Ceci provoque un problème d'éparpillement des interventions, mais aussi de complémentarité. Dans nombre de cas, cette carence est à la base de l'échec avéré des projets mis en œuvre au niveau local.

Développement local et lutte contre la pauvreté

Une analyse de la réalité du développement local serait incomplète sans un regard analytique sur les capacités locales de lutte contre la pauvreté. Nul ne peut contester cette évidence : dans la société haïtienne, la pauvreté prend des tournures abyssales. Les écarts entre riches et pauvres, les inégalités sociales, ne cessent de s'accroître. Face à cette situation, l'environnement dans lequel les politiques de développement sont pensées et mises en œuvre a largement évolué. On assiste à la décentralisation des sphères et des structures de gouvernance et à l'élargissement des espaces de négociation, la création d'espaces d'interaction et la transformation de l'action publique locale. Dans ce sillage, la réalité de la lutte contre la pauvreté a connu un regain d'intérêt. Fait compréhensible, dans la mesure où la mondialisation économique fait de la démocratie, de la liberté et du bien-être des valeurs à vocation universelle, condition *sine qua non* du développement. Vivre dans la pauvreté constitue ainsi une violation des droits fondamentaux de la personne.

Cette prise de conscience des effets de la pauvreté dans le *système-monde moderne* découle au moins de deux constatations. D'abord, les politiques de développement étaient foncièrement centrées sur le cadre macroéconomique, et les stratégies priorisées se soldaient par des échecs avérés ; elles n'ont donc pas abouti au développement espéré. Ensuite, avec la mondialisation économique, la pauvreté est devenue un enjeu mondial d'interdépendance entre les pays. Ses effets pervers tels que la migration, les conflits armés ou la désintégration sociale deviennent une menace pour la stabilité politique mondiale et la paix.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont fait de la réduction de la pauvreté une priorité. S'attaquer aux problèmes sociaux est devenu le nouvel enjeu des politiques de développement. Il est admis que le développement local – la gouvernance locale – peut être un système d'actions plus adapté à la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de stratégies qui mobilisent l'ensemble des acteurs concernés dans la recherche de solutions territorialisées. Cette approche de la lutte contre la pauvreté se veut holistique, et la recherche de solutions en matière de pauvreté est désormais multidimensionnelle (économique, sociale, culturelle, environnementale, etc.) plutôt que sectorielle. Mais rares sont les collectivités à disposer d'un cadre d'actions propa-pvres. S'appuyant sur des actions menées au niveau local, ce chapitre met en lumière certaines perspectives d'actions et pose un regard sur les enjeux locaux de la lutte contre la pauvreté, tout en essayant de déceler les impacts des stratégies formulées.

Mise au point contextuelle

Les politiques de restructuration économique des années 1990 ont abouti à une situation de pauvreté exacerbée et de mécontentements populaires. Nul besoin de revenir sur les maigres performances des PAS, comme des programmes FAS et FASR : l'épuisement de ce modèle de développement, très axé sur des réformes financières et le démantèlement des protections sociales, a propulsé sur le devant de la scène des questions relatives à la pauvreté. S'attaquer aux problèmes sociaux devient le nouvel enjeu des politiques de développement. Ce besoin d'agir, porté sur la scène publique par le DSRP-I (2006), DSNCRP (2008), suivi du PSDH (2012) et du PARP (2013) s'avère être un fait intéressant dans la mesure où il apporte un changement conceptuel dans la formulation des politiques de développement. Désormais les politiques de développement visent un large éventail de problèmes sociaux : non seulement elles consacrent la nécessité d'intervenir avec efficacité face à une situation jugée inacceptable dans laquelle se trouve une bonne part de la population haïtienne à savoir la pauvreté, par-là, cette re-conceptualisation déplace les politiques de développement compris jusqu'alors comme réformes financières et stabilité macroéconomique pour les renvoyer sur le terrain de la *lutte contre la pauvreté* ; et, d'autre part, il est intéressant de noter que cette nouvelle forme de conceptualisation du développement

introduit le terme de « *gouvernance* » pour décrire les principes opératoires d'une gestion publique empreinte de participation, transparence, efficacité et équité comme éléments caractéristiques du développement. La particularité de ces programmes de développement d'un nouveau genre, c'est qu'ils s'engagent à réduire le niveau de pauvreté sur la base d'une croissance économique accélérée et équitable à l'horizon de l'année 2015, correspondant à la date butoir des OMD. En accord avec cette philosophie, les axes stratégiques de ces programmes ciblent les inégalités, l'emploi/le chômage, l'éducation et l'accès aux services sociaux de base comme les principaux déterminants de la pauvreté. Ces programmes ont pour objectif d'améliorer les cadres d'action de l'État et des collectivités territoriales dans leurs stratégies de combattre la pauvreté. Ils s'inscrivent dans une dynamique de croissance accélérée « pro-pauvre », dont les externalités positives bénéficieraient directement aux pauvres en valeur absolue. À ce stade, il s'agit de voir ce qu'on entend par pauvreté.

La pauvreté : un concept difficilement définissable

Lorsqu'on aborde les approches visant à lutter contre la pauvreté dans un contexte de réformes décentralisatrices ou institutionnelles, l'une des premières préoccupations qui surgit concerne les capacités territoriales nécessaires pour enrayer le cours de l'évolution de la pauvreté, donc la capacité d'agir en vue de contenir l'ampleur du phénomène. D'emblée, on reconnaît que la pauvreté est à combattre, qu'elle va à l'encontre du bon sens. Les organismes de développement international perçoivent la lutte contre la pauvreté comme un défi à relever pour la stabilité et la paix au niveau mondial, une priorité absolue de leur action : « The most urgent task facing humanity today¹ ». Néanmoins, dans la pléthore de publications sur cette thématique, on trouve difficilement les caractéristiques de ce phénomène. Pourtant, la pauvreté est une notion très usitée. Sans avoir recours à une analyse lexicométrique, on pourrait bien constater la fréquence d'occurrence de cette notion. On la retrouve en nombre incalculable dans les rapports de développement. Quand on parle de pauvreté, on a toujours cette tendance à se référer à cette notion commune : celle qu'on emploie quotidiennement pour catégoriser les gens. Parler de pauvreté exige de définir au préalable ce qu'on entend par cela. C'est cet effort

1 BM/WORLD BANK (1996). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*, Washington D.C., The World Bank, p. vii.

de rupture avec le *cogito* cartésien, qu'Émile Durkheim, dans *Les règles de la méthode sociologique*, nous invite à faire dès 1895, en prenant nos distances. De là, des questionnements surgissent : qu'est-ce qu'un pauvre ? Comment peut-on définir la pauvreté ?

Si évidente et importante qu'apparaît la pauvreté dans les sociétés modernes, elle ne demeure qu'une perception. Adam Smith, peut-être l'un des premiers penseurs à esquisser la notion de pauvreté dans une analyse économique, considère un pauvre comme un individu incapable de posséder une paire de chaussures. Smith réduit ainsi la pauvreté à l'indigence, à l'absence du nécessaire. Georg Simmel, pour sa part, relativise la question de la pauvreté en l'abordant sous un angle purement sociologique. Pour Simmel « le fait que quelqu'un soit pauvre ne signifie pas encore qu'il appartienne à la catégorie des "pauvres". Il peut être un pauvre commerçant, un pauvre artiste, ou un pauvre employé, mais il reste situé dans une catégorie définie par une activité spécifique ou une position² ». Et il poursuit :

C'est à partir du moment où ils sont assistés, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à l'assistance, même si elle n'a pas encore été octroyée, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard³.

Cette explication de la pauvreté du point de vue de l'interaction sociale découle d'une analyse des mécanismes de désignation des pauvres et du rapport que ces derniers entretiennent avec le reste de la société. C'est à partir du moment où l'on est « assisté », que l'on devient dépendant des autres, que l'on devient pauvre.

La pauvreté est aussi abordée sous un angle « culturel ». L'approche culturaliste de la pauvreté trouve son origine dans les travaux de l'anthropologue Oscar Lewis ; cette approche définit la pauvreté comme un manque de moyens matériels et immatériels – une

2 Georg Simmel cité par : Serge PAUGAM (1998). « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion : le point de vue sociologique ». *Genèses. Sciences sociales et histoire*, no 31, p. 138-159.

3 *Ibid.*

« culture de la pauvreté » – qui, se développe en marge du système de vie généralement admis et se perpétue de génération en génération. La « culture » des pauvres, « c'est tout d'abord une culture d'insécurité, de peur et d'angoisses. Ne pas savoir de quoi sera fait demain, si on aura du travail, si on pourra payer le loyer, si on pourra visiter le médecin si les enfants sont malades⁴ ».

De toutes ces explications, l'on retient que la pauvreté est un phénomène difficilement définissable. Les critères d'appréciation sont multiples : allant de la perception jusqu'aux déterminants de la pauvreté, à savoir l'inégalité sociale et les privations par rapport à un mode de vie culturellement en vigueur dans une société. S'il est vrai que la pauvreté est un phénomène à éradiquer, qui va à l'encontre de la morale, disons plutôt de la morale capitaliste, à partir de quels critères peut-on identifier un individu, une personne, comme étant pauvre ? Comment mesurer la pauvreté ?

La mesure de la pauvreté a alimenté les débats dans le champ des sciences économiques et politiques. On l'a d'abord interprétée dans un cadre strictement monétaire : la *pauvreté monétaire* – une conception économique qui appréhende la pauvreté à partir d'une absence de ressources monétaires. Toutefois le discours actuel sur la pauvreté est lié à la vision *économiste* qui domine la rhétorique développementiste. Le discours sur la pauvreté emprunte des éléments du champ discursif développementiste, c'est-à-dire les critères de crédibilité, d'acceptabilité, et le savoir expert qui légitime un tel discours. Et comme le développement est interprété à partir d'une approche multidimensionnelle, cela revient également à postuler que « la pauvreté ne se limite pas au revenu et [...] a un caractère multidimensionnel⁵ ». Cette nouvelle conception de la pauvreté se trouve développée dans la pensée d'Amartya Sen.

Sen définit la pauvreté comme une privation de capacités élémentaires et un déni de liberté. Sen met au cœur de son analyse les notions de « modes de fonctionnement » (*functionings*) et de « capacités » ou « capacités » (*capabilities*). Les *modes de fonctionnement* désignent les façons d'être ou d'agir d'un individu : ce qu'il peut réaliser étant donné les biens qu'il possède (se nourrir suffisamment, se déplacer

4 Francine MESTRUM (2012). « La "culture" des pauvres : cause ou effet d'une condition indigne ? », CETRI, Louvain-la-Neuve, 24 août, p. 5.

5 PNUD (2000a). *Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000. Vaincre la pauvreté humaine*, Paris, Economica, p. 8.

sans entrave, savoir lire et écrire), cela décrit son état, alors que les capacités sont « les différentes combinaisons de fonctionnements qu'il est possible de mettre en œuvre. Il s'agit d'une forme de liberté, c'est-à-dire de liberté substantielle de mettre en œuvre diverses combinaisons de fonctionnements⁶ ». Ce qui revient à considérer la capacité comme un vecteur de modes de fonctionnement exprimant la liberté, pour un individu, de faire ceci ou d'être cela.

Cette approche, qui place l'individu au centre de ses préoccupations, est multidimensionnelle : l'avantage individuel dépend de deux grands facteurs. Le premier vient de l'individu lui-même, de ses caractéristiques personnelles, physiques, mentales ou sexuelles. Le second vient « des opportunités sociales qui entourent l'individu, définissant sa position au sein de sa communauté, les règles en usage dans le groupe, son environnement social et politique⁷ ». L'approche par les *capacités* se fonde sur une conception de la liberté envisagée non pas à titre individuel, mais sur le plan social. C'est ce que le PNUD qualifie de développement à visage humain. La pauvreté est appréhendée à partir d'autres dimensions comme l'espérance de vie à la naissance, l'accès à la santé, l'emploi, l'égalité de sexe et le niveau d'éducation.

Le pilotage des politiques sectorielles de lutte contre la pauvreté

L'accès aux services sociaux de base revêt une importance primordiale dans la dynamique de développement local et du renforcement des capacités locales. On estime, depuis les échecs des réformes macroéconomiques conduites selon les plans d'ajustement structurel (PAS), que l'accès aux services sociaux peut être un moyen efficace de faire reculer la pauvreté dans les pays ayant une population à faible revenu et à revenu intermédiaire. On a pu observer qu'une croissance forte ne garantit en rien une réduction de la pauvreté. Il n'existe d'ailleurs aucune corrélation positive entre elles. Car, après tout, la pauvreté n'est que la résultante d'un ensemble de situations jugées

6 Amartya Kumar SEN (1999). *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte, p. 83.

7 Alexandre BERTIN (2005). « Quelle perspective pour l'approche par les capacités ? », *Revue Tiers-Monde*, vol. 46, no 182, janvier, p. 385-406.

inacceptables, une privation. Des modélisations économiques, sur la relation entre croissance économique et lutte contre la pauvreté, ont clairement démontré les limites de la course vers la croissance, en faisant observer qu'une forte croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante pour lutter avec efficacité contre la pauvreté et la vulnérabilité, car la qualité de cette croissance – sa composition et sa répartition équitable – a tout autant d'importance. Le rapport du PNUD de 1990, établissant les jalons de la lutte contre la pauvreté, l'a clairement indiqué : « il est essentiel de disposer d'indicateurs sociaux *pertinents* et d'aider les pays en développement à formuler leurs propres plans de développement humain⁸ ». Par la suite, il faut allouer « des ressources aux zones ou aux communautés pauvres. Pour que cette [...] approche soit efficace, il faut disposer d'une carte de la pauvreté basée sur un ensemble fiable d'indicateurs de la pauvreté humaine⁹ ». Dès lors, la réussite de la lutte contre la pauvreté passe par l'utilisation de « bons » indicateurs permettant non seulement de déterminer les fondements et les différents contours de la pauvreté, mais également de formuler de « bonnes » stratégies pour la combattre. Ainsi, comme on peut le constater dans la *Carte de la pauvreté d'Haïti*, la pauvreté se caractérise principalement par l'inaccessibilité aux services sociaux de base, une faible qualité de l'éducation, un système de santé défectueux et un taux élevé de chômage¹⁰. Selon cette perspective, poser le problème de l'augmentation de la pauvreté revient à considérer, dans la formulation des décisions publiques, ces facteurs qui déterminent le phénomène de la pauvreté.

Les objectifs du DSNCRP

Le *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (2008-2010)*, qui propose un modèle de lutte contre la pauvreté axé sur les résultats, fait du développement humain sa priorité. Cette nouvelle stratégie de développement insiste sur les besoins tels que l'éducation, la santé, et les services publics (l'eau et l'assainissement). De nombreuses réformes sont alors prévues par les concepteurs des politiques de développement. Sur le plan éducatif,

8 PNUD (1990). *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica, 147 p.

9 PNUD, (2000a). *Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000* p. 13.

10 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2004). *Carte de la pauvreté d'Haïti*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti.

les réformes envisagent d'étendre l'offre publique d'éducation en faveur des pauvres¹¹. À cet égard, les politiques de développement proposent les stratégies qui suivent :

- i. Réduire les inégalités d'accessibilité à l'éducation en commençant par la distribution de l'offre scolaire au niveau préscolaire, qui est fondamental. Ceci implique, sur le plan quantitatif, la construction de nouveaux établissements scolaires, et sur le plan qualitatif, la mise en place d'un système éducatif répondant aux besoins des apprenants avec une baisse du coût de scolarité.
- ii. Accroître l'efficacité du système éducatif par une politique de requalification des enseignants et des directeurs d'école. Ceci implique la mise en place de dispositifs de formation continue pouvant accroître le niveau de qualification des enseignants, et l'établissement d'un salaire minimum des enseignants en fonction de leurs qualifications.
- iii. Renforcer la gouvernance du système éducatif. Cela implique une meilleure gestion institutionnelle du système éducatif, et la coordination des actions entreprises par les différents acteurs de ce champ d'activité.

S'agissant du système de santé, conformément aux OMD, les actions prévues visent à réduire de moitié la mortalité infantile, les risques de maladies infectieuses, le taux de mortalité maternelle et à renforcer la prise en charge des maladies prioritaires. La matérialisation de ces objectifs passe par une politique d'accès aux médicaments essentiels et le renforcement de la gouvernance du système de santé, ce qui implique la coordination par le MSPP des différentes interventions des acteurs, ainsi que la réhabilitation et la création de centres de santé hautement équipés.

Les objectifs des PARDH, PSDH et PARP

Les objectifs du DSNCRP n'ont pas été atteints, pour la simple et bonne raison que sa mise en place a été en grande partie basculée par le sévère tremblement de terre du 12 janvier 2010, qui a aggravé le problème d'accès aux services sociaux de base en raison des profonds dégâts dans le département de l'Ouest et dans les communes

¹¹ *Ibid.*, p. 62.

affectées par ce séisme. Comme dans un conte de fées, la communauté internationale a élaboré son plan de développement pour Haïti, sans se soucier d'évaluer le rendement des politiques précédentes. Le *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti* (PARDH) a fait son apparition. Bien sûr, il fallait s'adapter aux priorités de l'heure. Se basant sur la nécessité de reconstruire Haïti après le séisme, les planificateurs publics ont trouvé nécessaire de formuler le *Plan stratégique de développement d'Haïti* (PSDH), espérant qu'à l'horizon 2030 Haïti serait un pays émergent. Pour mieux cibler leur intervention, le PSDH s'est accompagné d'un cadre d'action sectorielle luttant spécifiquement contre la pauvreté extrême : le *Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Extrême* (PARP). Le point commun entre ces programmes de développement, c'est d'avoir pour axes d'intervention une refondation territoriale dans laquelle la décentralisation et l'administration déconcentrée des services seront prioritaires¹². Ces deux documents ont le mérite d'accorder la priorité aux défis liés à l'accès aux services sociaux. Cet accès exige une intervention ciblée promouvant une forme d'assistance aux vulnérables, le développement du capital humain et l'amélioration de l'habitat¹³. Les objectifs officiels sont donc de permettre un meilleur accès de tous aux biens essentiels que sont l'éducation, la santé, l'eau et le logement, puisque ce sont des axes prioritaires d'intervention publique. Souligner ces objectifs permet de clarifier les priorités officielles.

*Les actions sectorielles et les territoires locaux :
fragmentations et rejet des acteurs locaux*

Une politique sectorielle est avant tout un instrument de mobilisation sociale. C'est la mobilisation des acteurs pour une cause d'intervention publique dans un domaine ciblé. Elle nécessite l'implication de tous les acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources que ce territoire recèle. L'analyse des différentes politiques d'intervention sectorielle, en termes d'accès aux besoins sociaux, laisse apparaître au moins une constance majeure : la difficulté de penser des politiques

12 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2012). *Plan stratégique de développement d'Haïti : pays émergent en 2030*. T. I : *Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti*, Pétiion-Ville/Montréal, Groupe IBI/DDA, juin, p. 94.

13 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2013). *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti*, Pétiion-Ville, Groupe IBI/DDA, p. 66.

sectorielles localisées. Les solutions pensées en amont sont transversales au territoire national. À l'heure où les questions de pauvreté et d'accès aux services sociaux ne se résument pas à une simple estimation numérique de personnes en situation difficile, l'on remarque que les politiques sectorielles formulées à l'égard des pauvres se résument en grande partie à une énumération de statistiques¹⁴. L'aspect qualitatif des besoins est grandement négligé. Les politiques ne se penchent pas en profondeur sur les détails.

Or, au fur et à mesure que se développe un problème social, il prend des tournures sédimentées. Pourtant, on a l'impression que les planificateurs publics prennent les communes pour des territoires homogènes, aux prises avec les mêmes problèmes. Ceci signifie que pour eux le problème de l'accès aux services essentiels dans le département de l'Ouest est similaire en étendue à celui du département du Sud ou du Nord-Ouest. Ou que les besoins de Port-au-Prince sont identiques à ceux de Cornillon – commune réputée d'une extrême pauvreté. Prenons l'exemple des soins de santé : certaines communes n'ont même pas de dispensaire reconnu par les autorités, encore moins un hôpital. Cette brève illustration n'a pas pour but de faire un traitement au cas par cas, mais de démontrer que chaque territoire a ses propres problèmes. Il n'y a de local que du spécifique, dit-on. Le développement local devient impossible sans la reconnaissance des spécificités et des priorités régionales et communales. Ceci nous amène à la notion de valorisation territoriale. Puisqu'on parle d'accès aux services sociaux de populations appartenant à des territoires locaux présentant des caractéristiques différenciées, un point d'ombre mérite d'être évoqué : les axes d'intervention font table rase des potentialités locales. Cela veut dire que les besoins spécifiques locaux ne sont pas considérés et que les ressources locales ne sont pas mobilisées. L'accent n'est pas mis sur une perspective de valorisation territoriale. On assiste à une marginalisation de la localité et des spécificités territoriales dans la formulation des politiques sectorielles de gestion

14 Le PARP, avec son programme national « Ede Pèp » et le sous-programme « Ti Manman Cheri », est un fort bel exemple de compilation de statistiques, d'énumération de chiffres, dont on peut néanmoins douter de l'exactitude. D'où proviennent-ils ? Comment ont été sélectionnés les bénéficiaires ? Est-ce que les chiffres évoqués n'ont pas été falsifiés à d'autres fins ? L'histoire nous prouve, avec l'affaire Petrocaribe, que certaines autorités publiques n'ont pas hésité à falsifier des statistiques officielles pour légitimer diverses dépenses effectuées au nom de programmes dont les populations ciblées attendent encore les résultats, voire leur implémentation.

publique. En fait, les politiques sont toujours pensées au niveau national et on ne voit aucun inconvénient à ce qu'une telle pratique perdure. Même si on considère que la commune devrait être l'instance appropriée pour mener les actions, ce sont toujours les institutions étatiques qui se chargent de la conduite des programmes sectoriels. Par exemple, la conduite des actions liées aux services sociaux de base : par exemple le programme « Ede Pèp » a été confié à un comité interinstitutionnel formé de la Primature (coordination nationale), du Comité Interinstitutionnel des Droits de la Personne (agence de pilotage), de six ministères (agence d'implémentation) et du MPCE pour le ciblage, le suivi et l'évaluation¹⁵. Quel rôle ont jouée les communes dans la conduite d'un tel programme ? On pourrait aussi se demander si le pouvoir central reconnaît l'existence d'un pouvoir local dans la société haïtienne. La réponse n'est ni simple ni évidente à formuler, car la complexité du rapport entre pouvoir local et pouvoir central est lourdement tributaire de la nature centralisatrice de l'État ; c'est un rapport dans lequel le pouvoir central s'est approprié l'espace local comme un simple lieu, un espace physique, et non comme un acteur de développement à part entière doué d'autonomie politico-administrative.

Le caractère centripète des actions prioritaires, adoptant contrairement une démarche descendante en lieu et place d'une démarche ascendante, fait de l'espace local un point de chute des programmes pensés à un niveau territorial supérieur – soit au sein de l'État ou par une ONG – et rarement le point de départ d'une formulation d'action publique. Le local demeure une dimension écartée dans le pilotage des programmes sectoriels ou, quand il y est prêté attention, c'est à un niveau d'importance inférieur aux instances étatiques. Quoiqu'on considère en général la commune comme un espace d'administration politique, auquel on confie un ensemble de compétences, notamment la délivrance de services publics tels l'assainissement des eaux, l'éducation et la santé, on estime qu'elle manque d'expérience dans la conduite des politiques de développement, quand vient l'heure de faire appel à sa capacité réelle de penser l'action publique au niveau local ou d'exercer ses prérogatives. Serait-ce une tactique de l'État central afin de conserver le monopole de la conduite de l'action collective tout en écartant les collectivités territoriales ? Comment l'État pourrait-il promouvoir une refonte

15 MPCE (2013) *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti*, p. 61.

territoriale alors qu'il refuse d'accepter l'autonomie des communes dans le fait de penser leur propre politique de développement local ? N'y a-t-il pas là une incohérence entre le dire et le faire, entre la planification et la mise en œuvre ? La réponse est bien claire : l'État central ne démontre aucun intérêt quant à une décentralisation réelle des décisions, pas plus qu'il ne souhaite voir les communes répondre de manière autonome à leur mission. La logique guidant la conduite des politiques sectorielles correspond à l'état d'esprit qui anime l'univers politique, du moins la logique de pouvoir entre l'autorité centrale et les collectivités territoriales. Cette logique fait que la décision et le pilotage des politiques sectorielles concernant la ville, la commune ou tout autre niveau territorial sont des affaires d'État. Par conséquent, la planification locale du développement, les prescriptions prioritaires et mises en œuvre, demeurent centralisées, loin de la réalité locale. À défaut de pouvoir formuler une politique sectorielle localisée, les planificateurs publics ont opté pour le contrôle sans partage de l'action publique. Le modèle de planification publique en vigueur nie le local. Nous sommes encore loin de la conception du territoire comme espace de réponse aux problèmes sociaux, aux modes de gestion efficaces, rationnels et de proximité des collectivités locales.

L'accès aux services sociaux de base : un agenda politique torpillé

On sait pertinemment que pour s'attaquer aux problèmes sociaux, la planification des actions est essentielle. Une action isolée, peu calculée, non adaptée à un territoire aura peu de chances d'agir pour le bien-être d'une collectivité. En outre, des indicateurs pertinents sont nécessaires afin de déterminer l'étendue du problème à résorber, mais aussi d'établir des objectifs réalistes. C'est ce qu'on appelle dans le champ de l'action publique un agenda politique¹⁶ : étape importante dans le séquençage des politiques publiques et dans laquelle un problème ordinaire est devenu objet de politisation, reconnu comme problème public. Les grandes orientations stratégiques qui opérationnalisent cet agenda politique ont pour priorités l'éducation,

16 Jean G. PADIOLEAU (1982). *L'État au concret*, Paris, PUF, p. 25 ; JONES, O. Charles 1979. *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2^e éd., Belmont, Duxbury Press, 258 p.

la santé, l'eau et l'assainissement. S'il est vrai que l'agenda de la lutte contre la pauvreté a fait de ces éléments qui caractérisent la pauvreté un problème public à résorber, il reste tout de même à traduire cela en acte. Évidemment, le passage à l'acte soulève bien des controverses. En analysant les actions menées, on ne manquera pas de relever certaines contradictions relatives au pilotage de l'action publique par les autorités centrales. En effet, la formulation d'une politique sectorielle, d'une politique d'intervention publique, n'est autre qu'un instrument de micro-planification, révélateur de la vision et de la composante gestionnaire du problème à résoudre. Une boîte à outils contenant les moyens à adopter pour faciliter les interventions publiques et l'impact socioéconomique espéré par les actions entreprises. Les interventions publiques en matière d'accès aux services sociaux de base apparaissent un domaine d'intervention publique peu structuré, et cette intervention apparaît quelque peu ambivalente, répondant à des logiques d'action contradictoires : d'une part, les planificateurs publics voient en l'accès à ces services un moyen efficace de réduire la pauvreté ; d'autre part, alors que ces besoins sont considérés comme essentiels pour les populations en situation de pauvreté, on assiste à une réduction des budgets accordés à ce secteur d'intervention ; celui-ci est donc rejeté au second plan au profit d'autres secteurs jugés prioritaires. L'évolution du budget national, par secteurs d'activité, est un élément indispensable pour comprendre le sens erratique des décisions publiques. L'analyse budgétaire permet de comprendre comment la classe dirigeante organise et fixe ses priorités.

Haïti étant un pays à faible revenu, le niveau de développement humain (0,499) est faible¹⁷. Le plus faible des Grandes Antilles par comparaison aux pays voisins comme la République dominicaine (0,736) et la Jamaïque (0,732)¹⁸. Cela signifie que les interventions des planificateurs publics devraient inclure le rajustement des coûts du programme en fonction des ressources disponibles. Une priorité budgétaire devrait être de rigueur. Il faudra tout aussi, dans le meilleur des cas, opérer une augmentation globale des ressources.

17 PNUD, 2018. – *Indices et indicateurs de développement humain : mise à jour statistique 2018*, Washington D.C., PNUD, p. 23.

18 *Loc. cit.*

Tableau 4.1. Évolution des crédits budgétaires par secteur d'activité (% des dépenses totales)

Secteur	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Économique	29,8	19,16	17	12,4	49,61	48,43	62,48	46,15	59,62	58,57	49,08	51,61	48,4
Politique	24,77	18,84	24	25,69	12,73	14,29	11,47	16,49	16,76	13,88	15,01	10,89	16,6
Social	31,57	18,13	21	22,87	15,07	18,55	12,4	21,8	15	18,09	26,41	26,12	22,2
Éducation	15,35	11,34	---	14,13	10,94	8,82	8,61	9,22	9,16	---	16,02	14,7	12,8
Santé	5,83	4,63	---	4,05	3,469	8,42	2,62	10,86	4,18	---	7,15	9,18	5,5
Affaires sociales	8,88	2,05	---	0,76	0,55	0,7	0,61	0,5	0,55	---	0,54	1,5	2,6
Culturel	1,42	1,83	3	1,89	1,22	0,9	0,86	0,93	0,94	1,38	1,15	0,94	2,2
Autres	12,45	36,1	34	37,15	21,37	13,98	12,88	14,63	7,68	8,08	8,34	10,46	10,6

Source : Construction de l'auteur à partir des lois-finances/MEF.

C'est donc à l'État que revient la tâche de trouver les moyens nécessaires pour financer les coûts d'investissement dans les secteurs prioritaires, soit par de nouvelles taxations, une augmentation des crédits budgétaires ou encore par une redistribution budgétaire – en cas de faibles moyens financiers – en accordant aux secteurs prioritaires de plus grands portefeuilles. Les choix budgétaires devraient assurer une utilisation optimale et efficiente des ressources dans le but d'améliorer le niveau de vie de la population. Alors qu'on s'attendait à une augmentation budgétaire des secteurs clés, l'analyse de l'évolution du budget de l'État relève que les dépenses publiques ne sont pas prioritairement tournées vers la satisfaction des besoins sociaux de base. Rappelons que le budget national est divisé en quatre catégories de secteurs : politique, social, économique et culturel. Rien qu'en observant les rubriques budgétaires des exercices fiscaux écoulés, cette réalité saute aux yeux. Les dépenses du secteur social sont passées de 31,57 % en 2001-2002 à 22,2 % en 2013-2014 avec une chute brutale à 12,4 % entre 2006 et 2007. En revanche, on remarque que la composante la plus coûteuse du budget de l'État, à savoir le secteur économique, n'est pas affectée par une diminution de ses ressources. Par quel mécanisme la promotion de la justice et de la sécurité publique, l'investissement dans de « prétendus » travaux publics ou encore le service de la dette peuvent-ils conduire à une réduction de

la pauvreté ? Comment peut-on combattre la pauvreté en diminuant les ressources publiques accordées au secteur social ? Malheureusement, l'on ne dispose pas des éléments nous permettant de répondre à ces questions. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce manque d'investissement dans un secteur considéré comme prioritaire témoigne d'une incohérence entre l'agenda de la lutte contre la pauvreté – le programme qui contient des objectifs que la puissance publique s'est elle-même fixés – et les actions des autorités publiques. Le secteur social est donc relégué à une place secondaire. Ceci n'est pas sans effet sur le fonctionnement normal du secteur social, se traduisant par l'absence de modernisation des structures éducatives, l'inaccessibilité de la population aux services publics et un système de santé inapte.

Diagnostic de l'efficacité interne du secteur éducatif

Les politiques sectorielles d'accès à l'amélioration des services sociaux, notamment dans le domaine de l'instruction publique, devraient au moins tenir compte du fait que l'éducation est un besoin primaire essentiel. Ne pas rendre l'éducation accessible à la population est une violation des droits élémentaires de la personne. L'éducation demeure dans l'économie de marché un bien qu'un individu peut se procurer à un certain prix, donc à un coût. Les politiques d'amélioration de l'offre éducative devraient tenir compte de cette dimension – le coût de formation d'un individu – afin d'agir sur son accessibilité. Or, les coûts des dépenses éducatives, si l'on prend en compte l'évolution du marché éducatif local, sont excessivement élevés par rapport au revenu des gens. On estime que l'État ne couvre que 30 % des coûts éducatifs, soit 3,5 % du PIB, tandis que les ménages sont obligés de supporter l'essentiel de ces coûts, soit 64 % des dépenses. De plus, l'offre d'école publique demeure quantitativement limitée. Cela traduit avec justesse les faibles investissements publics qui ont été faits dans ce domaine et la place accordée à l'éducation dans la société haïtienne. Le recensement scolaire de 2010-2011 étale la situation troublante dans laquelle évolue le système éducatif haïtien : seulement 12 % des 17 076 établissements scolaires sont publics, accueillant pas plus de 22 % des élèves du primaire et 27 % des élèves du secondaire¹⁹. Par conséquent, les écoles non publiques sont majoritaires, représentant 88 % de la totalité des établissements scolaires.

19 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MENFP (2011). *Recensement scolaire 2010-2011*, Port-au-Prince, DPCE.

Dans un tel contexte, les enfants issus de familles modestes sont confrontés aux difficultés d'accès à l'éducation, car leurs parents n'ont pas les moyens pour pouvoir supporter les coûts élevés que requiert la scolarisation d'un enfant dans une école non publique, communément appelé école privée en Haïti. Quand on vit au jour le jour avec la survie quotidienne comme seule préoccupation, on a du mal à construire un autre projet de vie. Parfois, la subsistance, la gestion du quotidien, les questions de survie prennent le pas sur les questions éducatives. Que peut bien signifier la scolarisation d'un enfant quand une famille arrive difficilement à joindre les deux bouts pour le nourrir ? La pauvreté extrême implique qu'une famille pauvre doit faire des choix afin de survivre. Des choix entre le nécessaire – se nourrir, se vêtir, survivre – et le particulier – l'accès à l'éducation – dans un système social où l'éducation, envisagée comme bien de première nécessité, a valeur marchande d'un produit de luxe. Pour une famille pauvre, les coûts relatifs à l'éducation sont parfois intenable. Faute de moyens pour faire face aux coûts exorbitants que requiert la scolarisation des enfants dans les écoles privées, ces familles, acculées à l'échec, doivent opter pour la non-scolarisation de leurs enfants ou l'abandon scolaire. Voilà, entre autres, un facteur décisif de l'abandon scolaire.

Pour remédier à cette situation, l'amélioration de l'offre scolaire devrait passer par une hausse significative du budget consacré à l'éducation. Il s'avère que dans la réalité locale haïtienne, l'éducation n'est pas toujours une priorité pour les pouvoirs publics. Sa démocratisation non plus. Les pouvoirs publics ne se sont pas assez engagés à améliorer la disponibilité de l'offre et sa qualité. La contradiction entre le contenu des documents de politiques publiques et les actions concrètes des pouvoirs publics est révélatrice en ce sens. Malgré des efforts importants, les progrès du côté de la scolarisation, mesurés par les taux de scolarisation, les taux de déperdition scolaire en particulier au niveau du cycle fondamental (le primaire), demeurent insuffisants. Les écarts entre garçons et filles en matière de scolarisation, et dans la répartition des infrastructures scolaires entre l'urbain et le rural sont révélateurs du manque de maîtrise des dépenses publiques. Des théoriciens en économie de l'éducation croient que plus un individu investit dans son éducation, plus il a de chances d'avoir un revenu élevé. Dans l'économie de marché, l'éducation n'est pas un simple bien de consommation immatériel, elle répond aussi à une fonction de production. La croissance économique, le développement d'une société, dépendent aussi de la qualité de son capital humain. Cela signifie qu'une société qui aspire à un cercle vertueux de

développement devra agir sur l'éducation comme facteur pouvant alléger les inégalités sociales. Alain Minga et Jee-Peng Tan, dans une étude pour la Banque mondiale, estiment qu'il existe une relation positive entre la richesse d'un pays, le niveau de dépenses qu'il consacre à l'éducation, et les résultats obtenus en ce qui a trait à la couverture de la population d'âge scolaire et au maintien des écoliers au sein du système²⁰. Pour augmenter l'efficacité interne du système d'enseignement, il faut tout au moins l'augmentation des dépenses, la réduction des coûts unitaires, l'amélioration des conditions d'enseignement. Tel que préconisé lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien (Thaïlande) en 1990, il faudra maximiser l'enseignement primaire (le cycle fondamental). À titre d'information, des normes techniques pour l'amélioration des performances de l'éducation au niveau primaire ont été élaborées.

En 2019, le système éducatif haïtien demeurait loin des objectifs d'amélioration des performances du premier cycle scolaire fixés pour 2015, d'une manière générale, pour les pays à revenu moyen ou faible. Le taux de redoublement scolaire demeure un handicap majeur à l'efficacité interne du système éducatif. De plus, pas moins de 500 000 enfants en âge d'accéder au premier cycle sont restés à l'écart de ce système, donc non scolarisés.²¹ Même si la majeure partie du budget alloué au secteur social est consommée par le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP), en valeur absolue l'apport de ce ministère demeure insignifiant. Le domaine éducatif reste un secteur sous-financé. Qui plus est, la majeure partie de ce budget est consacrée non pas à l'investissement, mais à l'entretien d'un système défaillant, à son simple fonctionnement. Comment peut-on combattre les inégalités d'accès à l'éducation quand on ne décide pas d'agir en ce sens ? Il résulte de cette situation un système éducatif dysfonctionnel et inadapté au cadre social haïtien²². Ce qui caractérise le plus ce système éducatif, c'est la situation dégradante dans laquelle évoluent les écoliers : ils font face à l'impossibilité de s'asseoir convenablement en classe, le surpeuplement des salles, à l'absence de matériel pédagogique adapté, au manque

20 Alain MINGA et Jee-Peng TAN (1997). *The Mechanics of Progress in Education. Evidence from Cross-country Data*, Policy Research Working Paper, WPS 2015, Washington, D.C., The World Bank / Banque mondiale, septembre, iii-46 p.

21 MENFP (2011). *Plan opérationnel 2010-2015. Vers la refondation du système éducatif haïtien*, Port-au-Prince, MENFP.

22 Fritz DORVILIER (2012). *La crise haïtienne du développement : essai d'anthropologie dynamique*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 59-64.

Tableau 4.2. Repères pour l'efficacité et la qualité de l'enseignement primaire

	Eventail des valeurs dans les pays étudiés 1999/2000	Moyenne des 47 pays		Objectifs 2015
		Ensemble des pays	Pays qui ont atteint les taux de réalisation les plus élevés	
<i>Provision de services</i>				
Salaire moyen des enseignants (a)	0.6 – 9.5	4.4	3,6	3,5
Ratio élèves/enseignant	13 – 78.9	46	39,6	40
Part de dépenses courantes hors salaires des enseignants	0.1 – 45.0	23,8	25,2	33
Taux moyens de redoublement	0.0-36.1	16,6	8,2	10
Coûts unitaires de construction	\$3400- 8000	–	–	(b)
Inscriptions dans le privé en % du total	0.0-76.6	9,9	11,5	10
<i>Mobilisation de ressources domestiques</i>				
Revenus du gouvernement en % du PNB	8-55.7	19,6	20,7	14/16/18 (c)
Dépenses d'éducation en % du budget courant	3.2-32.6	16,9	18,5	20
% du primaire dans les dépenses courantes	26-66.3	49,3	47,2	30

(a) Exprimé comme un multiple du PNB par tête (pour les pays à revenu élevé, ces chiffres seraient plus faibles).

(b) Les coûts de construction ont été maintenus aux coûts actuels en dollars constants.

(c) Objectifs échelonnés proportionnels au PNB par tête. Pour un cycle primaire de six ans, cela implique que les dépenses domestiques d'éducation primaire sont égales à 1.4, 1.6 et 1.8 % du PNB respectivement.

Source : Banque Mondiale/FMI, 2002.

d'encadrement par des professeurs sous-rémunérés, et à d'autres problèmes jugés inconcevables pour une société qui prétend promouvoir *l'éducation pour tous*. Bref, le secteur éducatif n'a pas grande importance aux yeux de l'instance gouvernementale et la « politique de réorientation de l'offre scolaire en faveur des pauvres » est loin d'être une réalité. Au contraire, le secteur éducatif est totalement laissé aux mains du secteur privé et d'un personnel non qualifié. Cela explique son délabrement, ainsi que la prolifération des écoles à rendement douteux.

À l'heure où le modèle gestionnaire des pouvoirs publics semble essoufflé, où l'efficacité et l'efficience ne sont pas au rendez-vous, où la gouvernance du système éducatif est éclatée, la voie pour une gestion décentralisée de l'éducation apparaît comme une alternative. Pourtant le rapport éducation/décentralisation dans la réalité locale haïtienne est ambigu. La décentralisation, ce système prôné par la Constitution de 1987, qui avait prévu un grand nombre de réformes institutionnelles, se heurte finalement aux agissements extralégaux des pouvoirs publics. Faut-il rappeler que rares sont les communes à disposer d'une commission municipale d'éducation (CME) ou d'une école communale ? La CME – structure de gestion locale de l'éducation – devrait être l'instance de pilotage des politiques éducatives au niveau communal. Elle est la seule capable de mettre en place une éducation adaptée aux besoins du développement de sa localité. Quant à elles, les collectivités territoriales ne se soucient pas de ce secteur, laissant le monopole des interventions aux pouvoirs gouvernementaux, même si l'éducation relève du domaine territorial. Et de fait, l'éducation pose de véritables problèmes de territorialisation, en commençant par un problème d'inégalités territoriales. D'importantes inégalités sont constatées parmi les types de territoire. Ainsi, les communautés rurales disposent de moins d'infrastructures éducatives qu'en milieu urbain. Disons plutôt qu'il existe une véritable concentration de l'offre scolaire en milieu urbain, alors que certaines communes rurales ne possèdent même pas d'école primaire. Les enfants en milieu rural ont moins de chances d'être scolarisés, et quand c'est le cas, 70 % d'entre eux ont dépassé l'âge théorique de fréquentation de leur classe. Par ailleurs, au niveau départemental, d'un point de vue qualitatif, on constate que plus une collectivité territoriale est démunie (pauvre), moins ses élèves ont d'aptitudes à apprendre²³ ;

23 À titre d'exemple, dans les écoles des départements de l'Artibonite et des Nippes, l'élève moyen de 3^e année du primaire ne peut lire que 23 mots par minute, une

ce qui n'est pas sans lien avec le niveau de compétence des enseignants. Cependant, les politiques éducatives ne tiennent pas vraiment compte de ces disparités spatiales dans le secteur éducatif.

La décentralisation pourrait être un instrument important dans la gouvernance de ce secteur, mais les structures décisionnelles et opérationnelles du système éducatif haïtien restent la chasse gardée du pouvoir central. Alors pourquoi ne pas décentraliser ? Comment la décentralisation pourrait-elle contribuer à l'amélioration du secteur éducatif ? Au niveau de la gouvernance, bien sûr. Actuellement, le système éducatif fait face à un grave problème de gouvernance. Diverses catégories d'acteurs interviennent dans ce domaine, et leurs actions divergent d'une école à l'autre, d'un projet à l'autre, et à l'intérieur même du territoire – au point que l'on ne sait pas qui fait quoi dans le système. Ce foisonnement d'initiatives dispersées fait que l'État n'a aucune emprise sur le secteur, ni d'idée précise de la nature des interventions des différentes catégories d'acteurs. Cette situation donne lieu à deux conséquences majeures : d'une part, au niveau du pilotage, les actions ne sont pas synchronisées et les responsabilités non définies ; d'autre part, au niveau opérationnel, les interventions sont disparates, et il n'existe réellement aucun système de partage d'informations concernant les actions menées, l'évolution des processus et les résultats obtenus. La décentralisation, en tant que mode de gestion de proximité, pourrait permettre aux collectivités territoriales d'avoir une meilleure vision du nombre d'acteurs intervenant sur un territoire, de contribuer à la synchronisation de leurs actions de manière adaptée aux besoins territoriaux, mais pourrait surtout rendre possible un projet éducatif coconstruit avec les différents acteurs impliqués. Il est clair que la gestion de proximité qui accompagne la décentralisation offre la possibilité de réaliser un espace de contractualisation du partenariat. Tout au moins la décentralisation pourrait faciliter l'articulation d'une politique éducative fondée sur le triptyque territoire-formation-développement ; elle œuvrerait pour la négociation collective d'un projet éducatif au sein duquel le système éducatif et les curricula de formation seront

vitesse nettement inférieure à la vitesse estimée de 35 à 60 mots par minute nécessaire pour comprendre un texte basique. Cf. RTI International (2010). *Haiti. The Early Grade Reading Assessment (EGRA)*, rapport pour le MENFP et la Banque mondiale, Research Triangle Park, Research Triangle Institute, p. 29-30.

établis pour favoriser le développement. D'ailleurs, lorsqu'on évoque les besoins, qui connaît mieux les aspirations et les manquèments de la population que les collectivités territoriales ? Malgré tout, l'atout territorial n'a pas été mobilisé dans les politiques publiques.

Regards sur la santé publique

Bien que souvent négligée dans la lutte contre la pauvreté et les initiatives de développement local par les pouvoirs publics, l'offre en soins de santé occupe une place importante dans les enjeux de développement économique. Il est généralement admis que les populations en bonne santé et les pays dotés d'un bon système sanitaire sont les plus développés, avec une espérance de vie à la naissance très élevée. Par contre, les populations malnutries, ayant un système sanitaire défectueux, sont les plus vulnérables aux maladies. Or, on constate que les pays ayant un système de santé défectueux n'arrivent pas à accéder au développement, donc à se développer. La maladie nuit à la productivité. Il est également admis que la pauvreté est un facteur influençant négativement l'espérance de vie à la naissance. L'inégalité devant la mort – l'espérance de vie à la naissance – est une conséquence tacite de la pauvreté et des inégalités entre pays riches et pauvres. On comprendra que la santé constitue un enjeu socioéconomique majeur en lien avec le développement et la réduction des inégalités. Les OMD (l'objectif 4 : réduire la mortalité infantile, l'objectif 5 : améliorer la santé maternelle, l'objectif 6 : lutter contre le sida, le paludisme et d'autres maladies) mettent toutefois l'accent sur l'importance des problèmes de santé. L'amélioration de la prestation de services de santé devient un grand défi en lien avec le développement.

L'organisation de l'offre (du système) de santé est supposée relever de l'État et sa délivrance, des collectivités territoriales. Pourtant, lorsqu'on observe le niveau de défaillance des structures sanitaires, on se demande parfois s'il existe un système de santé en Haïti. Un système de santé où chaque département dispose d'une chaîne d'hôpitaux avec les équipements nécessaires, d'un personnel médical qualifié et d'une capacité de réponse territoriale ; capacité permettant à un système de santé local de desservir une population limitée. Théoriquement, d'après un document cadre du MSPP, le « système de soins est structuré en trois niveaux » : « Premier niveau composé d'un 1^{er} échelon avec 795 structures de santé de premier

échelon (SSPE) avec et sans lit et un 2^{ème} échelon avec 45 hôpitaux communautaires de référence (HCR) ; Deuxième niveau avec dix hôpitaux départementaux ; Troisième niveau avec l'Hôpital de l'Université d'État d'Haïti (HUEH) et quelques centres spécialisés²⁴ ». On y lit encore : « Ce réseau formel est théoriquement organisé en 58 Unités Communales de santé (UCS) desservant chacune une population de 80 000-140 000 habitants²⁵ ». Sur le plan opérationnel, rien n'est bien clair. En outre, le système sanitaire est fortement concentré dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Sur 570 sections communales, 122 sont dépourvues d'infrastructure sanitaire.

D'une manière générale, le système de santé demeure inaccessible à la majeure partie de la population. Une analyse comparative réalisée par la Banque mondiale révèle qu'Haïti possède le taux le plus bas de fréquentation des services de santé, en comparaison avec celui de pays comme la Bolivie, la Guyane, la République dominicaine, le Nicaragua et le Honduras ; de plus, Haïti dispose de moins d'infrastructures et d'équipements sanitaires de base, comparative-ment aux autres pays à faible revenu²⁶. L'offre limitée de services de santé et le faible revenu des ménages sont les deux facteurs principaux empêchant tout individu de se procurer des soins de santé. Faute d'argent, 49 % de la population n'a aucun recours à des soins de santé. Les ménages pauvres sont les plus exposés : 65 % de la population pauvre n'a jamais consulté de professionnel de la santé faute d'argent, contre 39 % de la catégorie des plus riches. Dans les hôpitaux haïtiens, la capacité d'accueil est de loin inférieure à la demande en soins de santé. Or, cette demande est très élevée en Haïti. Elle constitue même l'un des cinq principaux problèmes auxquels font face les ménages.

24 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP (2013). *Plan directeur de santé 2012-2022*, Port-au-Prince, p. 15.

25 *Loco. Cit.*

26 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP et BANQUE MONDIALE (2017). *Mieux dépenser pour mieux soigner : un regard sur le financement de la santé en Haïti*, Port-au-Prince, 27 juin, p. 34.

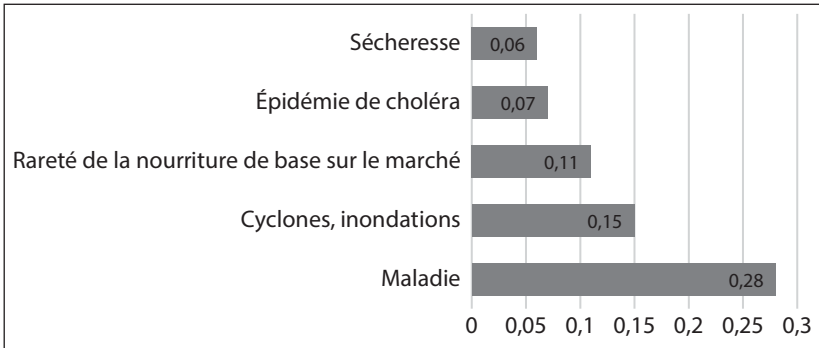


FIGURE 4.1. Les cinq chocs subis par les ménages.

Source : ECVMAS 2012/Calcul Banque mondiale/ONPES.

La santé occupe une telle place parmi les problèmes rencontrés à cause de l'absence de politique de prise en charge des dépenses de santé de la part des pouvoirs publics. Dans la réalité haïtienne, le système de santé est à 93 % composé d'institutions privées. La situation de grande détresse économique des ménages exclut une bonne partie de la population de ce système ; ce d'autant plus que les investissements publics en santé sont largement insuffisants. Si l'on se réfère aux comptes nationaux en matière de santé, les coûts incombent largement aux ménages, à hauteur de 31 % alors que les dépenses courantes des agences de l'État s'élèvent à 9,32 %²⁷.

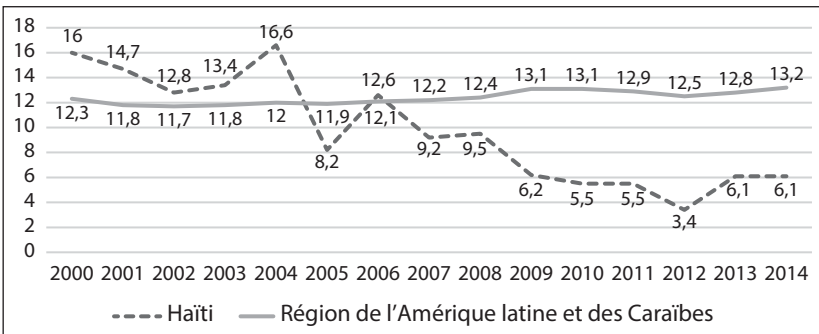


FIGURE 4.2. Les dépenses en santé du gouvernement.

Sources : Global Health Expenditure Database, 2016. ECVMAS 2012/ Calcul Banque Mondiale/ONPES.

27 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP (2017). *Rapport des Comptes nationaux de santé 2013-2014*, Port-au-Prince, novembre, p. 19-25.

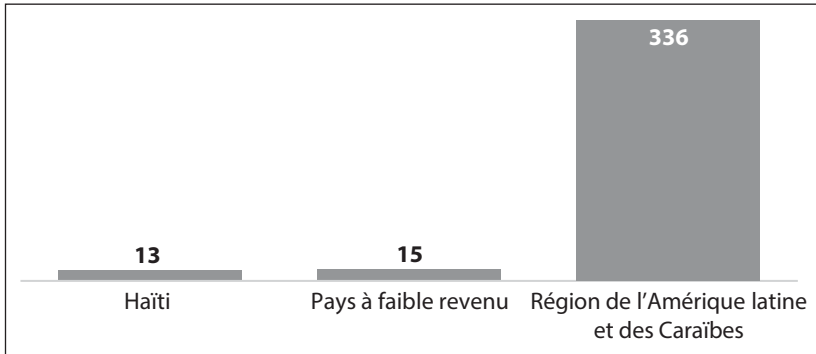


FIGURE 4.3. Dépenses de santé du gouvernement par habitant : Haïti, PFR [Pays à Faible Revenu] et région ALC, 2014.

Source : *Global Health Expenditure Database, 2016.*

Comme on peut le constater, la part des dépenses publiques en santé diminue au fil des ans. On est passé d'un quota de 16 % en 2000 à une part estimée à seulement 6,1 % en 2014. Ce pourcentage de dépenses publiques est largement inférieur au taux des autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Le gouvernement haïtien investit seulement 13 \$ américains de dépenses par habitant en santé, tandis que les pays à faible revenu investissent 15 \$. Au niveau régional, les 13 \$ investis par l'État sont presque insignifiants par rapport aux 336 \$ investis par les autres pays latino-américains et caribéens en matière de santé (figure 4.3).

Le pays souffre donc d'une insuffisance de financement en matière de santé publique. Les centres hospitaliers sont sous-équipés, les infrastructures sont obsolètes et permettent pas de faire face à l'ampleur des problèmes publics de santé. Le système de santé haïtien offre un spectacle désolant : il n'est pas rare de voir des malades couchés à même le sol, des personnes qui meurent faute de premiers soins ou de simples accessoires médicaux (un cylindre d'oxygène médical, par exemple) ou suite à une coupure de courant dans les hôpitaux lors des séances de dialyse ou d'opérations chirurgicales. De plus, les malades n'ont pas les moyens économiques pour acheter des médicaments. Les patients sont donc abandonnés à leur triste sort, car les hôpitaux n'offrent même pas une seringue gratuite à leurs patients. On le constate, la promotion d'un système de santé moderne et largement accessible aux groupes vulnérables n'est jusqu'à présent pas de mise. Ainsi arrive-t-on à la conclusion que le discours prônant la priorité aux besoins sociaux est en contradiction avec l'aide mise en place. Ceci

s'explique par la non-prise en compte, par les planificateurs, des contraintes économiques liées aux politiques néolibérales que mène l'État haïtien. Alors qu'ils prétendent mettre en œuvre des stratégies pour réduire la pauvreté humaine, l'on constate que les planificateurs appliquent une restriction budgétaire aux composantes sociales de lutte contre la pauvreté. Cette manière d'agir témoigne incontestablement d'une profonde indifférence de la part des planificateurs à l'égard des besoins sociaux de base.

Les politiques d'aide aux pauvres

On ne décide pas d'établir des programmes de politique sociale sans avoir une idée précise de ce qu'on fera. Lorsqu'on observe la manière d'appliquer les politiques d'aide aux pauvres ou encore de développement social dans les faits, on constate l'amateurisme et le manque de maîtrise qui caractérisent la conduite des actions entreprises. Revenons pour mémoire sur les visées institutionnelles de ces programmes. Afin de réduire la pauvreté extrême, l'instance gouvernementale « s'est engag[e] [...] dans une politique sociale agressive au bénéfice des plus démunis en y allouant des ressources²⁸ ». Cette politique sociale connue sous la dénomination d'« Ede Pèp²⁹ » prétendait s'attaquer aux inégalités qui structurent la société haïtienne et faisait la promotion de l'insertion socioéconomique³⁰ des populations vulnérables. Telle une démarche prétendant renforcer l'autonomie sociale. S'attaquer aux inégalités, c'est développer une démarche d'intervention capable de renforcer la capacité (*capability*) et le fonctionnement (*functioning*) des gens par la promotion d'une politique sociale équitable, permettant à ses bénéficiaires d'avoir des moyens substantiels d'échapper à la pauvreté. Pour atteindre ses objectifs, les instances gouvernementales devraient prendre des mesures telles que l'octroi d'une assistance alimentaire en milieu urbain

28 MPCE, (2013). *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti*, p. 4.

29 Faute d'avoir trouvée l'équivalent français de cette expression créole, nous la traduisons de manière interprétative par « Aide aux pauvres ». Toutefois, la formulation initiale (créolophone) de l'appellation de ce projet d'aide aux pauvres nous incite à formuler notre réserve sur l'usage du mot *peuple* (*pèp*), employé à tort, et renvoyant à la pauvreté ou à la plèbe. C'est de manière quelque peu péjorative, stigmatisante, que les planificateurs publics perçoivent ceux qui vivent dans des situations socioéconomiques difficiles.

30 MPCE, (2013). *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti*, p. 37.

aux familles les plus pauvres, l'accès des plus vulnérables au crédit et à d'autres types d'allocations comme « Ti maman chéri ».

Les incohérences inhérentes à l'institutionnalisation du programme

La notion de politique sociale, telle qu'abordée dans les documents officiels, recouvre une panoplie de programmes concernant le niveau territorial. Comme nombre de programmes d'action publique, « Ede Pèp » ciblait certains territoires – communes/villes, départements – comme des lieux d'action et des partenaires qui prendraient part aux différents types de prestations sociales. L'aspect territorial dont il était question dans le document cadre de ce programme ne concernait en rien l'aspect décisionnel ou la gouvernance de ce programme. L'on sait bien que dans le domaine de l'action sociale, l'État central tire les ficelles. Les compétences sociales, c'est-à-dire la capacité de conduire des politiques de prestations sociales, ne sont pas attribuées aux collectivités territoriales. La perspective d'un transfert de compétences n'est pas encore envisagée, quoique les collectivités territoriales soient responsables du développement communautaire de leur territoire et par conséquent, de toute initiative de lutte contre la pauvreté.

Décrits en tant qu'initiative de refonte territoriale dans les documents officiels, ces programmes sont pensés comme un cadre d'action stratégique pouvant contribuer au développement social local et au maintien de la cohésion sociale. Le diagnostic des besoins et les ressources mobilisées témoignent de la volonté des planificateurs publics de mener un programme d'action sociale territoriale soigneusement défini. Néanmoins il est nécessaire d'observer le décalage entre la conduite de ce programme et son processus d'institutionnalisation. S'il est vrai qu'il existe un cadre d'action exposant la marche à suivre, les différentes démarches à emprunter, on a pu comprendre que le programme était appliqué bien avant qu'on l'institutionnalise et l'intègre à l'action publique : « Moins de deux ans après l'instauration de cette politique qui a été bien accueillie par la population, le gouvernement, pour accroître son efficacité, veut systématiser les mesures sociales, canaliser et coordonner les énergies de tous les acteurs de la scène sociale et économique du pays [...]»³¹ » Le document cadre, définissant les grands axes stratégiques et les actions à entreprendre,

31 MPCE (2013). *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti*, Pétion-Ville, Groupe IBI/DDA, p. 4.

est écrit a posteriori, bien après l'entrée en vigueur du programme. Ce dernier a donc été mis en œuvre sans que ses axes stratégiques ne soient définis.

Pour être honnête, les programmes de politiques sociales ne font pas l'objet d'une planification clairement établie. Les politiques sociales devraient faire l'objet d'une loi qui édicte le moment à partir duquel un individu peut bénéficier un programme d'assistance sociale, ainsi que la manière de collecter et de gérer les ressources qui rendent ce programme possible. L'action publique évolue dans un contexte de formalisation inachevée, de dérégularisation des actions. La voie institutionnelle semble difficile à emprunter pour les planificateurs publics. On dénote aussi l'absence d'orientations claires, comme en témoigne un catalogue de mesures sans véritable plan d'ensemble. La définition du programme, première étape du cycle de vie d'un projet, semble étrangère au monde des décideurs publics. Par ailleurs, on ne mesure ni la faisabilité ni les moyens qui permettront d'atteindre un certain seuil d'efficacité. Cette carence d'efficacité administrative résulte d'une volonté politique insuffisante, qui est due à l'intérêt épisodique des pouvoirs publics pour des actions sans grande ambition. Aujourd'hui, on décide de formuler des politiques d'assistance aux pauvres. Demain on optera pour la distribution d'aide alimentaire comme moyen susceptible de lutter contre la pauvreté. Il n'y a pas de continuité dans les actions. Ce sont des actions menées au hasard, sans planification ni concertation. Aucune n'émane d'une volonté systématique de lutter contre la pauvreté.

Les effets contre-productifs des politiques d'aide aux pauvres

Il existe une tendance fâcheuse à distribuer de l'aide alimentaire aux pauvres. Des paniers alimentaires contenant quelques grammes de riz, 400 grammes de pâtes alimentaires (spaghetti) et un demi-litre d'huile comestible. Une insulte à l'intelligence de tout observateur avisé. Une déshumanisation flagrante de toute personne vivant en situation de pauvreté. Nul besoin de faire des études avancées en nutrition pour savoir qu'un tel ratio alimentaire ne permet pas à un ménage de se procurer les 2500 calories de consommation journalière nécessaires pour tout adulte. On dépense une fortune pour ces trousseaux d'aliments de survie ; pourtant aucun effort n'est envisagé pour stimuler la production nationale (agricole). Étonnamment, on

distribue des paniers alimentaires dans la vallée de l'Artibonite³² qui, on le sait d'un point de vue théorique, a une capacité de production rizicole qui pourrait nourrir à elle seule une bonne part la population haïtienne. Les ressources financières mobilisées dans le cadre de ces interventions pourraient avoir d'importantes retombées sur le développement local dans la vallée de l'Artibonite, surtout en termes de production agricole. Malgré les potentialités agricoles de ce territoire, on accorde la priorité à la distribution de ce type d'aide alimentaire. Or le développement local se fonde de préférence sur les potentialités et les ressources locales capables de générer une dynamique de développement socioéconomique. Ne serait-il pas mieux d'axer les ressources sur les potentialités locales, telle la production rizicole qui, selon un effet d'entraînement, créera des emplois (main-d'œuvre agricole), augmentera le revenu des paysans et la production de richesses ? On n'entrera pas dans ce débat, mais un fait est que les instances gouvernementales ont de préférence opté pour la distribution de produits alimentaires comme moyen de combattre la pauvreté.

Par ailleurs, l'aide monétaire accordée aux mères de famille doit aussi être soumise à la critique. Avant d'adopter une démarche, il vaut mieux y réfléchir deux fois. Doit-on subventionner la vie des pauvres, en leur accordant une *assistance sociale*, afin de les extirper de leur condition deshumanisante ? Ou faut-il prioriser un programme de lutte pouvant accroître le revenu des gens pauvres, afin de leur permettre de se prendre en charge ? Quelle est la meilleure démarche à adopter pour qu'une famille pauvre ait les moyens de mener une vie décente ? La mise en place de politiques d'assistance sociale a été l'option priorisée par les pouvoirs publics. Ce programme de transfert monétaire conditionné – dans lequel « les mères percevront un cash transfert mensuel versé chaque deux mois, d'un montant de 400 gourdes [9,20 US\$*] pour un enfant scolarisé, 600 gourdes [13,80 US\$] pour deux enfants scolarisés et 800 gourdes [18,14 US\$] pour trois enfants scolarisés³³ » – devrait être un revenu d'insertion permettant

32 Pour plus d'informations sur la capacité de production rizicole de la vallée de l'Artibonite, qui autrefois représentait pas moins de 66 % de la consommation de riz du pays, vous pouvez consulter l'article de Michael, LEVY (2001). « Conflits terriens et réforme agraire dans la plaine de l'Artibonite (Haïti) », Cahiers des Amériques latines, n° 35, p. 183-205.

33 MPCE, (2013). *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti*, p. 45.

*La conversion en dollar américain a été faite avec un taux de 43,46 gourdes pour 1 \$ en 2013. Cf. Base de données de la Banque mondiale.

à son bénéficiaire d'avoir la possibilité de prendre part, activement, aux mécanismes du marché tout en ayant les moyens de répondre aux besoins de ses enfants. Ce programme est loin d'atteindre les résultats escomptés, du fait du caractère dérisoire de l'aide financière.

Serge Paugam l'a clairement indiqué : un *revenu minimum d'insertion* devrait permettre à son bénéficiaire d'éviter les situations extrêmes, de soulager les malheurs et de compenser les handicaps³⁴. Les informations rassemblées laissent entrevoir que cette aide financière n'améliore aucunement les « modes de fonctionnement » de l'accessibilité aux biens premiers par son bénéficiaire. En fait, le montant du revenu accordé est insuffisant, car il ne permet pas à son bénéficiaire de mener une vie moyenne, d'avoir une certaine capacité de « se prendre en charge » et de prendre part aux mécanismes du marché. Ce revenu, entraînant une participation aléatoire et discontinue à la vie économique et sociale, ne permet guère aux pauvres de sortir de la pauvreté ou de mener une vie sociale décente. Il les maintient seulement dans une situation d'*assistés*. L'inefficacité des programmes d'aide aux pauvres n'est plus à démontrer. Les mesures adoptées n'ont pas de grandes retombées socioéconomiques sur le niveau de vie des bénéficiaires qui, par ailleurs, s'enlisent davantage dans la pauvreté.

On pourrait également émettre quelques réserves sur la clairvoyance politique des décideurs publics quant à l'efficacité de ces programmes. Est-il plus efficace d'accorder une aide monétaire à une famille pour la scolarisation de son enfant que de canaliser les ressources financières vers la création d'infrastructures scolaires pouvant accueillir plus d'enfants dans des milieux qui en sont dépourvus ? Le rôle d'un chercheur ne consiste pas à se substituer aux politiques ou aux hommes de terrain, ni à prétendre apporter des solutions aux maux de la société. Néanmoins, on est en droit de poser des questions et d'affirmer, suite aux observations qu'on a faites, que les réformes entreprises ne permettent pas de transformation en profondeur des structures productrices d'inégalités sociales. Il s'agit de mesures superficielles qui maintiennent les structures inégalitaires existantes. On s'attaque à la surface du problème. Plutôt que d'engranger un changement social, on perpétue le problème. Il sert même de point de départ pour légitimer d'autres

34 Serge PAUGAM (1991b). « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, vol. 32, no 1, janvier-mars, p. 75-101.

actions suspectes. Ainsi, la classe dirigeante (l'élite politico-économique) a bien pris soin d'utiliser la pauvreté structurelle qui caractérise la société haïtienne pour se construire une « image » de « bienfaiteurs » en multipliant les actions de distribution d'aide aux pauvres, actions qui ne s'attaquent pas aux causes structurelles de la pauvreté. On a l'impression d'assister à une kermesse lorsque, durant les périodes électorales, les candidats soignent leur image en distribuant des produits de première nécessité à la masse de gens en situation nécessiteuse ou du matériel agricole rudimentaire aux paysans. On pourrait même s'étonner d'entendre des phrases du type de « grangou nan vant pas dous (la faim au ventre fait mal) » ou des promesses électorales comme « m'ap met manje nan plat (je mettrai de la nourriture dans ton assiette) », propos déshumanisants réduisant le citoyen haïtien au droit de subsister. Les comportements de la classe dirigeante à l'égard des pauvres ne visent qu'à « gouverner la pauvreté ». Voilà ce qui explique pourquoi les décideurs publics font montre d'un profond désintéret envers une lutte véritable contre la pauvreté, et d'un manque de volonté manifeste lorsqu'il s'agit d'élaborer des programmes adaptés aux réalités socioéconomiques des territoires.

L'analyse des différentes politiques sectorielles en matière de lutte contre la pauvreté nous pousse donc à conclure que la décision des pouvoirs publics de se déresponsabiliser, des objectifs qu'ils se sont fixés, de faire volte-face, ne saurait être analysée comme un simple rejet du secteur social. On entend souvent dire que la façon dont un système social est façonné est le pâle reflet de la vision que l'élite politico-économique a de cette société. Les politiques de réformes, qui proviennent de cette élite, correspondent à leur attitude envers l'unité sociale et à une certaine conception de la personne. Rien d'étonnant à ce que les décisions prises par les pouvoirs publics perpétuent la logique d'exclusion et l'absence de justice sociale qui caractérisent l'espace social haïtien. Le comportement des autorités étatiques témoigne d'une volonté de maintenir les territoires locaux, la population en général, dans un état de pauvreté abrutissant et de dépendance. Cette lecture du comportement des planificateurs publics démontre que ceux-ci font une utilisation éhontée de la pauvreté comme moyen de domination. La pauvreté est sanctuarisée comme un outil efficace de régulation sociale, permettant de maintenir une masse de gens dans un état de déshumanisation, et donc d'assurer la domination d'une élite politico-économique dépourvue de conscience

sociale. Par conséquent, les masses populaires sont retranchées dans des bidonvilles ou dans des milieux ruraux notamment les mornes, à la merci du banditisme et de la gangstérisation de ces lieux sordides, dépourvus de tout et complètement marginalisés. Cette représentation de la pauvreté guide et est perpétuée par les choix politiques : promouvoir un système de santé efficace et fonctionnel, fournir la scolarisation universelle, mettre en place un système d'adduction d'eau potable et d'évacuation des eaux usées sont des projets impensables pour cette élite politico-économique, qui tire les ficelles de l'orientation de la société haïtienne.

Économie territoriale et développement

Depuis l'avènement du développement économique en tant qu'objet de réflexion pratique ayant le potentiel d'assurer la reproduction et la transformation sociale des sociétés, une question fait toujours objet de débat : comment financer le développement économique ? En réponse à cette interrogation, la pensée développementiste a propulsé sur le devant de la scène la mobilisation des ressources à l'interne et les flux de capitaux externes (public et privé) comme des moyens nécessaires au financement du développement. Deux points de vue dominants, pour s'en tenir aux généralités, alimentent le débat dans le champ de l'économie du développement. Une première catégorie d'auteurs dénonce une *pénurie de capital* chez les pays en développement. Ils ont recours aux capitaux étrangers afin de pallier l'insuffisance interne du capital nécessaire au financement de la croissance économique. D'autres chercheurs voient une défaillance dans la capacité mobilisatrice des ressources et des facteurs de production. Au-delà de ce clivage théorique, présentant deux approches distinctes sur le financement du développement, un fait demeure : tout développement économique a besoin de ressources financières internes ou externes afin d'assurer sa transformation et sa perpétuation. Et depuis le Consensus de Monterrey¹

1 La vision du financement du développement priorisée à Monterrey (Mexique), à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement de mars 2002, a été prolongée lors de la conférence de Doha (Qatar) en novembre-décembre 2008. D'ailleurs l'article 2 de cette conférence internationale de suivi stipule : « Nous réaffirmons le Consensus de Monterrey dans sa totalité, dans son

en 2002, le regard s'est tourné vers la mobilisation des ressources nationales et le rôle des finances dans le processus du développement économique. Peu importe le modèle économique adopté, la mobilisation des ressources, pour être efficace, nécessite un système financier performant, capable d'avoir des externalités positives économiques sur un territoire donné. L'objectif de ce chapitre est de présenter les dimensions économiques de la décentralisation et du développement local en Haïti, pour faire ressortir les instruments financiers, les forces et faiblesses, et d'identifier les raisons de leur échec.

La capacité de mobilisation des ressources financières des collectivités

Financer le développement local requiert une certaine capacité à mobiliser les ressources financières nécessaires. Dans la réalité haïtienne, la mobilisation du capital a toujours été un sujet préoccupant. L'État haïtien, depuis son avènement, a toujours priorisé soit des moyens faciles – le recours aux capitaux étrangers (les prêts) – soit des moyens draconiens exerçant une forte pression fiscale sur les catégories sociales laborieuses (la paysannerie, par exemple, ou les plus pauvres). Le recours aux solutions faciles pour pallier l'absence de capitaux nationaux a, dans la majeure partie des cas, donné lieu à crises financières – dont la crise de la dette connue par le pays entre 1902 et 1915² – notamment à cause de la mauvaise gestion des prêts contractés. Avec les politiques de modernisation économique adoptées à partir des années 1970, la situation n'a guère changé : le désengagement de l'État, la libéralisation des échanges, la privatisation des entreprises étatiques, ainsi que le recours à l'épargne extérieure pour financer le développement ont participé à l'accroissement des inégalités et à l'endettement du pays³. Quelles sont les principales

intégrité et dans sa démarche holistique, et reconnaissons que la mobilisation de ressources financières et l'utilisation efficace de toutes ces ressources aux fins du développement sont la cheville ouvrière du partenariat mondial pour le développement durable et plus précisément pour la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international, dont les objectifs du Millénaire pour le développement. » (Conférence de Doha, 2008, art. 2.)

- 2 Pour plus d'informations sur l'expérience haïtienne de la dette extérieure voir Gusti-Klara, GAILLARD (1990). *L'expérience haïtienne de la dette extérieure, ou Une économie caféière pillée (1875-1915)*, Port-au-Prince, Imprimerie Henri Deschamps, 174 p.
- 3 Sur 871 millions de dollars de prêts contractés entre 1970 et 2007, Haïti a dû rembourser plus de la moitié du montant dû en intérêts, soit 501,7 millions de dollars.

sources de financement dont disposent les collectivités territoriales pour faire face à leurs besoins de développement ? Les sources de financement des politiques de développement local sont liées aux ressources dont disposent les collectivités locales pour répondre à l'offre et à la demande de biens et de services publics dans les territoires.

Avant même d'exposer l'état des finances publiques au niveau local, précisons ceci : il n'existe pas vraiment de cadrage normatif, d'ensemble de lois, régissant le système de gestion des finances locales en Haïti. Par contre, il existe un ensemble de textes de loi destinés à donner une assise institutionnelle aux finances publiques. Hormis la loi du 10 juin 1996 établissant la patente et celle du 20 août 1996 établissant la Contribution au Fonds de Gestion de Développement des Collectivités Territoriales (CFGDCT), la majeure partie de ces lois ou codes fiscaux⁴ datent de la période dictatoriale ou d'avant. Elles n'ont pas été révisées. Leur mise en application favorise la création d'un panier financier ayant deux grands types de ressources permettant aux collectivités de financer leurs activités : les dotations de l'État (CFGDCT) et les ressources locales propres. Ces dernières sont composées de l'ensemble des recettes fiscales perçues au profit des collectivités locales – notamment les communes, qui sont d'ailleurs les seuls niveaux de collectivités ayant une assiette fiscale –, les ressources fiscales rétrocédées (partagées ou non) par l'État central, et l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits d'affichage et place de marché, amendes, etc.). Les dotations de l'État ne constituent pas des ressources locales propres, non seulement du fait qu'elles relèvent de la discrétion de l'administration centrale, mais aussi parce

Ceci s'explique tout bonnement par les pénalités pour défaut de paiement et accumulation d'arriérés. En 2004, par exemple, le pays a dû rembourser 52,3 millions de dollars en intérêts afin d'emprunter une somme moins importante par la suite. Pis, actuellement, le service de la dette, estimé à plus de 20 milliards de gourdes, ne représente pas moins de 10 % du budget national 2019-2020, soit l'un des postes budgétaires le plus important. Tout ceci montre que l'endettement d'Haïti n'est pas soutenable et constitue un handicap majeur à tout élan de croissance. Cf. Vladimir, Lovinski (2020). « Les objectifs de développement durable en Haïti : la difficile soutenabilité du développement », dans *Le Nouvelliste* [En ligne], <https://lenouvelliste.com/article/220737/les-objectifs-de-developpement-durable-en-haiti-la-difficile-soutenabilite-du-developpement>, consulté le 15 septembre 2020.

- 4 À propos des ressources fiscales dont disposent les collectivités, il existe un ensemble de textes de loi, tels que la loi du 9 septembre 1918 relative à la taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique, la loi du 14 juillet 1956 établissant la taxe du numérotage, la loi du 10 août 1961 créant le droit d'alignement, le décret du 7 octobre 1975 créant la taxe d'étalonnage, et le décret du 5 avril 1979 créant le CFPB.

qu'elles sont sujettes à des changements, en fonction de la disponibilité des ressources et des priorités du gouvernement central.

La faiblesse des ressources locales

Vu la rareté d'informations homogènes, on ne peut établir avec exactitude la capacité financière du secteur local. Certaines communes, vu leur faible capacité technique et financière, accordent peu d'intérêt à la collecte d'informations sur leurs capacités de recueillir les recettes fiscales locales. Lors de l'exercice fiscal 2017-2018, les ressources collectées par les communes n'excèdent pas 2,2 milliards de gourdes, ce qui correspond à moins de 200 gourdes par habitant. En analysant la réalité des finances locales, le premier fait qui s'offre à l'évidence est la faiblesse des ressources propres disponibles pour financer le développement dans les communes. Pour le peu de ressources perçues, il existe une forte disparité entre les communes quant à la capacité de collecter leurs ressources propres. Les communes du département de l'Ouest perçoivent à elles seules 90,3 % des ressources, puis viennent, loin derrière, les communes du département du Nord avec 3,25 % des ressources propres.

Tableau 5.1. État des recettes locales pour l'exercice 2017-2018

Exercice : 2017-2018, exprimé en gourde				
Département	CFPB	Patente	Autres recettes	Total recettes
Artibonite	20 480 371,66	3 189 516,65	6 212 688,38	29 882 576,69
Centre	7 848 567,14	1 923 755,02	5 585 079,41	15 357 401,57
Grand'Anse	4 164 656,46	2 198 619,17	1 535 420,13	7 898 695,76
Nippes	5 781 584,45	1 402 999,00	9 297 355,00	16 481 938,45
Nord	53 845 606,14	10 997 418,28	4 869 629,08	69 712 653,50
Nord-Est	4 067 012,17	221 486,02	1 216 252,81	5 504 751,00
Nord-Ouest	5 948 670,50	2 435 991,44	4 513 883,94	12 898 545,88
Ouest	941 938 893,54	863 610 462,38	128 827 427,69	1 934 376 783,61
Sud	37 838 469,70	3 432 544,49	3 883 959,70	45 154 973,89
Sud-Est	2 729 483,40	331 745,55	1 745 099,95	4 806 328,90
Total	1 084 643 315,16	889 744 538,00	167 686 796,09	2 142 074 649,25

Source : Construction de l'auteur à partir de la base de données de MICT/Service des finances locales, 2019.

Dans l'évaluation de l'état des recettes fiscales des différents territoires, un fait mérite d'être signalé : les communes ayant un minimum de capacité à mobiliser une recette fiscale conséquente sont de grandes agglomérations urbaines. La fameuse aire métropolitaine de Port-au-Prince ou « République de Port-au-Prince » accueille presque toutes les entreprises privées, les activités économiques et un nombre considérable de bâtisses ; c'est pourquoi la « patente » (autorisation délivrée par la Direction générale des impôts) et le CFPB, en tant que taxes communales, sont aussi imposantes. Paradoxalement, les territoires récoltant les moindres ressources propres sont également ceux à forte concentration de pauvreté. La pauvreté des ménages affecte grandement les recettes fiscales en empêchant les activités économiques. Car, on le sait, dans les milieux pauvres les activités économiques formelles sont relativement faibles.

Un autre fait joue en faveur des grandes agglomérations urbaines : une bonne partie des taxes communales sont des droits rétrocédés, c'est-à-dire mobilisés à un niveau supérieur puis versés aux collectivités. La présence des instances « perceptrices d'impôts » et la disponibilité des services publics qu'elles offrent dans les villes deviennent des facteurs non négligeables, puisqu'un habitant de territoire n'ayant pas accès à ce type de service dans sa localité doit parcourir plusieurs kilomètres. L'environnement structurel du système de perception de taxes de la société haïtienne crée les conditions d'un manque à gagner pour bon nombre de communes, en favorisant une certaine catégorie de lieux, prétendument urbanisés, qui ont une plus grande concentration d'activités économiques. L'offre de biens publics locaux tend ainsi à aggraver les inégalités au profit des territoires urbains. Les communes les plus déshéritées, rurales pour l'essentiel, ne disposent pas des ressources institutionnelles qui leur permettraient de faire davantage de pression sur les contribuables en vue d'actionner l'accroissement des recettes.

Cette configuration de la distribution des recettes fiscales dans les territoires, au profit des grandes agglomérations urbaines, pourrait occulter un problème beaucoup plus grave. Elle masque la faible capacité de mobilisation des ressources propres de « toutes » les communes. L'appréciation du degré de mobilisation des ressources des collectivités peut se faire par une simple évaluation des recettes locales disponibles par rapport aux recettes potentielles. On l'a déjà fait remarquer, les recettes perçues par les communes ne dépassent pas 2,2 milliards de gourdes (voir tableau 5.2) alors que la potentialité

des finances locales s'élève à plus de 7 milliards de gourdes, soit une déperdition de plus de 70 % des ressources. Qu'est-ce qui empêche les collectivités territoriales de mobiliser plus de ressources ?

Tableau 5.2. Répartition des recettes locales propres entre les communes

Exercice 2017-2018, exprimé en gourdes					
Département	Commune	Total recettes	Total recettes	Total	
Ouest	Delmas	683 815 455,56	128 communes		
Ouest	Pétion-Ville	262 438 374,90			
Ouest	Carrefour	91 931 506,92			
Ouest	Cite Soleil	93 272 239,17			
Ouest	Tabarre	171 649 295,71			
Ouest	Port-au-Prince	487 461 580,73			
Nippes	Miragoane	12 336 085,00			
Artibonite	Gonaïves	12 386 578,36			
Ouest	Croix-des-Bouquets	61 025 419,05			
Sud	Cayes	38 886 875,00			
Nord	Cap-Haïtien	60 292 467,27			
Ouest	Cabaret	34 148 473,77			
	Total	2 009 644 351,44		132 340 117,84	2 142 074 649,25

Source : Construction de l'auteur à partir de la base de données de MICT/Service des finances locales, 2019.

Si, d'une manière globale, les recettes des collectivités territoriales proviennent des propriétés bâties, ces recettes restent faiblement collectées dans la réalité locale. Ceci constitue la cause fondamentale de la précarité financière des communes. La preuve en est, en ce qui concerne les grandes agglomérations urbaines, que seule la commune de Delmas (département de l'Ouest) est parvenue à mobiliser des recettes sur les propriétés bâties correspondant à 22 % des habitats totaux de la commune. Plusieurs faits sont à l'origine de cette situation. D'abord, les grandes agglomérations urbaines haïtiennes regorgent de « bidonvilles », de « quartiers précaires », construits le plus souvent sur des terrains publics et sans l'autorisation de l'administration

communale ; une bonne partie des habitats des villes échappe donc à la fiscalité locale, engendrant ainsi un manque à gagner sur l'impôt des propriétés bâties. Cela se produit parce qu'aucune politique de développement de la fiscalité foncière n'a vu le jour. Les administrations communales ne déploient aucun effort pour faire entrer les bâtisses concernées dans un cadre formel de fiscalité et collecter une « recette fiscale », qui leur échappe. Sans encourager les constructions illicites, les administrations communales pourraient « valoriser le foncier et les bâties » en établissant une contribution directe par rétrocession, ou en collectant des taxes sur l'exploitation de ce bien. Par ailleurs, le niveau de pauvreté des ménages empêche les contribuables de percevoir la CFPB de manière régulière. À cela s'ajoute le comportement de « prédatrice », de « profiteur », de certains grands fournisseurs et grands commis de l'État, en raison de leur ancrage politique ou de leur poids économique, qui décident de ne pas verser les impôts dus aux collectivités. La combinaison de tous ces faits crée une accumulation d'arriérés en rapport au CFPB, puisque la quantité de recettes perçues est toujours en dessous des potentialités fiscales locales. Ce phénomène, largement répandu dans les collectivités, s'érige en obstacle à la croissance économique des communes, à leur développement institutionnel et à leur autonomie financière, qui repose, pour l'essentiel, sur la mobilisation des recettes fiscales propres.

Le difficile financement de la décentralisation

Pour leur bon fonctionnement, à l'instar de toute institution à vocation publique, les collectivités territoriales ont besoin de ressources financières en quantité suffisante. Ces ressources ont pour vocation de permettre aux collectivités territoriales d'exercer leur capacité réelle à délivrer les services de base à la population de leur localité, dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'assainissement des eaux et l'électricité. Le financement de la décentralisation et du développement local devient, à cet effet, un enjeu majeur. Pour financer le développement, les acteurs ont insisté, lors du Consensus de Monterrey, sur l'importance capitale de deux éléments : l'augmentation de la mobilisation des recettes fiscales domestiques et la réforme des systèmes fiscaux. L'un des grands mérites du Consensus de Monterrey est de mettre en relation des questions de fiscalité et de gouvernance avec la question du développement, au moyen d'un système de gouvernance transparent obligeant l'État à rendre des comptes à la population. Bien qu'il s'agit ici du niveau macro du développement, transposé dans la réalité

locale, cela veut dire que les collectivités doivent avoir une bonne gouvernance des ressources locales et une capacité aiguisée à développer des instruments financiers pouvant leur permettre de répondre à leurs responsabilités dans la plus grande transparence. Les collectivités territoriales ont-elles la capacité politique de mobiliser les ressources nécessaires face aux forces conservatistes en vue de financer les objectifs du développement local ?

Rappelons-le, les flux de financement du développement local et de la décentralisation proviennent généralement de trois grandes sources : les bailleurs, les dotations de l'État (le CFGDCT) – pour simplifier, on parlera de fonds de développement – et les ressources locales propres. Ces deux derniers types de ressources ne peuvent être décontextualisés du cadre macroéconomique de la décentralisation : l'État ne peut décentraliser des ressources financières qu'il n'a pas. La grande précarité financière du pays fait que les prélèvements fiscaux n'excèdent nulle part les objectifs préalablement fixés. La rigueur budgétaire laisse peu de place à des actions de transfert de fonds, de redistribution. Ces conditions limitent la marge de manœuvre financière des collectivités et affectent négativement la croissance des territoires. Telles sont les premières difficultés liées au financement du développement local.

L'objectif assigné à l'autonomie financière des collectivités territoriales est de favoriser une meilleure mobilisation de l'épargne locale. Selon la rhétorique et l'argumentaire théorique qui lui sert de caution, l'autonomie financière des collectivités garantit une meilleure utilisation des ressources financières locales, tout en favorisant la bonne gestion et la bonne délivrance des services publics. Le principal enjeu de l'autonomie financière, c'est que les communes doivent avoir une grande capacité technique et d'absorption, les ressources nécessaires capables de collecter les impôts et les redevances locales, faute de quoi leurs performances, en matière de dynamique de croissance économique, peuvent rester très faibles. Pourtant, outre les problèmes structurels liés à la mobilisation des ressources propres, le financement du développement semble hypothéqué, en raison de la faible autonomie financière des collectivités territoriales, qui est liée aux lacunes de compétence du personnel (médiocrement rémunéré et recruté non pas sur concours mais à partir d'autres procédés) et à l'absence d'opérateurs qualifiés.

L'État central a tout de même transféré certaines compétences aux collectivités territoriales, mais ce transfert ne s'est pas accompagné

du transfert des ressources pour exercer ces compétences ni d'attributions de moyens. Le système de perception de taxes demeure l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'État. La puissance publique exerce un monopole sans partage sur tous les leviers d'action de la mobilisation des ressources fiscales. Par conséquent, les institutions étatiques, en priorisant la mobilisation des recettes fiscales d'État et en centralisant les procédures qui déterminent les services essentiels, fragilisent le processus de décentralisation par le maintien des finances locales en dessous de leurs véritables capacités. Les collectivités deviennent de simples acteurs passifs. Donc, toute politique d'amélioration de la capacité financière des communes devrait au moins passer par deux faits : un effort d'augmentation des recettes fiscales, ceci est inéluctable, et un renforcement équitable des conditions locales pour l'accès à la mobilisation des ressources. Ici, on ne prétend pas que les pouvoirs publics devraient laisser libre cours aux communes en matière de collecte d'impôts, mais ils devraient plutôt tenter de créer une égalité de conditions de collecte d'impôts. L'action de l'État devrait favoriser une nomenclature fiscale locale harmonisée à l'échelle nationale, ne favorisant aucun territoire. Il faudrait également adapter les solutions administratives au contexte particulier à chaque territoire, en créant une élasticité des recettes fiscales locales.

Le processus de la décentralisation et du développement local s'accompagne également d'un transfert de responsabilités. Les collectivités doivent répondre à certaines responsabilités auprès de leur population. Mobiliser les moyens et maîtriser les dépenses pour répondre à ces besoins devient un enjeu essentiel. Or les fonds disponibles sont relativement faibles, insuffisants. Sur le plan des ressources propres, seules les grandes agglomérations disposent d'un minimum de revenu pouvant amorcer des initiatives de développement local. Pour le reste des communes, les maigres dotations reçues de l'État constituent la principale source financière de fonctionnement. La corruption existante dans la société constitue un sévère handicap au développement local. Les fonds de développement communaux, qui devraient financer les projets locaux de développement, sont très souvent détournés de leur fonction. Aucun mécanisme de contrôle local n'existe, aucune « institution financière » de contrôle n'a à ce jour porté un regard sur les dépenses effectuées, ni sur la manière dont les fonds ont été décaissés. Pourtant les dépenses publiques locales, le budget local, devraient suivre une logique d'élaboration participative dans laquelle le droit de regard des citoyens serait une

nécessité vitale qui faciliterait une meilleure gestion et une meilleure utilisation des ressources publiques. Il apparaît, au terme de ce bilan, que le processus de financement du développement local est complètement défaillant, laissant peu de place aux initiatives locales.

L'autonomie financière des collectivités locales en matière de dépenses est limitée. S'il est vrai que les ressources disponibles pour le financement du développement sont grandement insuffisantes ou détournées de leurs fonctions, aucun effort n'est envisagé pour compenser la faiblesse de la mobilisation fiscale locale, ni pour parvenir à une autosuffisance financière des communes et à une maîtrise des dépenses locales. Les solutions adoptées par les acteurs locaux pour pallier les insuffisances d'épargne et de capital consiste souvent à rechercher un financement extérieur pour la réalisation des projets locaux. Ainsi, il n'existe pas de potentialités ni de ressources locales disponibles. L'acteur haïtien réfléchit le plus souvent à des solutions faciles. Le « bon sens » conduisant à privilégier les « dons » au détriment d'un certain effort de mobilisation ou d'utilisation des ressources localement disponibles résulte d'une logique de pensée qui se concentre sur des situations ponctuelles ou à court terme. Le problème de l'autonomie financière n'est jamais abordé, ni résolu.

Dans un contexte où la délégation de compétences à des communes est associée au manque de moyens techniques et financiers pour répondre à leurs responsabilités, une masse importante de la population est exclue des services publics. Ces faibles progrès du processus de décentralisation, en ce qui a trait aux objectifs de développement local, s'accompagnent d'une détérioration du bien-être de la population. Il en résulte de graves conséquences quant à la satisfaction des besoins de la population.

La microfinance comme dispositif de développement local

La réalité du développement local ne se résume pas à une simple histoire d'imposition, ou de mobilisation des recettes locales : il existe une autre pratique de participation au financement du développement local, à savoir la microfinance. À l'origine, on estimait qu'il faudrait accorder une aide monétaire à une famille pauvre pour l'extirper de sa condition. L'effet pervers de cette méthode est le renforcement de la dépendance à l'égard de l'aide. Elle ne permet pas forcément à un individu d'avoir la

capabilité et le fonctionnement nécessaire pour prendre part aux mécanismes du marché. L'évolution du champ de l'économie nous a prouvé que combattre la pauvreté ne dépend pas seulement d'une assistance monétaire mais peut être aussi possible grâce à une aide à potentialité productive. Les initiatives entrepreneuriales, le microcrédit, sont des moyens de lutte contre la pauvreté donnant priorité à une aide qui influe sur la capacité de fonctionnement – terme entendu au sens de Sen – des individus et stimule une dynamique de développement d'un territoire. Cette nouvelle conception de la lutte contre la pauvreté dérive d'un principe fondamental de l'économie classique, élaboré par Adam Smith :

Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de nos besoins que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage. Il n'y a qu'un mendiant qui puisse se résoudre à dépendre de la bienveillance d'autrui ; encore ce mendiant n'en dépend-il pas en tout : c'est bien la bonne volonté des personnes charitables qui lui fournit le fonds entier de sa subsistance ; mais quoique ce soit là en dernière analyse le principe d'où il tire de quoi satisfaire aux besoins de sa vie, cependant ce n'est pas celui-là qui peut y pourvoir à mesure qu'ils se font sentir⁵.

En substance, ce précepte économique fait valoir l'idée selon laquelle la recherche des intérêts personnels, égoïstes, concourt à l'intérêt public. Fondées sur une vision purement néolibérale, les institutions de microfinance (IMF) concourent à cette finalité : mettre au point des services financiers rentables qui ont aussi des effets externes positifs sur le niveau de vie des populations en situation de pauvreté. Largement encouragés par la communauté des *développeurs*, relevant d'initiatives privées et communautaires, ayant pour but d'améliorer l'accès au capital financier en renforçant les initiatives de microfinancement et d'entrepreneuriat, des programmes de microfinance ont ainsi pu voir le jour. Ces programmes accordent un support technique pour renforcer et encourager la croissance des petites et moyennes entreprises, favorables à une dynamique de développement territorial.

5 Adam SMITH (1888/1988). *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, tome I, traduit par Germain Garnier, Adophe Blanqui, Paris, Guillaumin, p. 22-23.

En écho à ces objectifs élevés de la microfinance, notre objectif n'est autre que d'analyser les réalisations atteintes, les défis à relever et les lacunes à combler dans l'accès à la microfinance, et de scruter l'apport de celle-ci à l'entrepreneuriat et au développement local.

*Les caractéristiques de l'économie haïtienne
et du système financier local*

D'une manière générale, l'économie haïtienne est caractérisée par de faibles taux de croissance et une pauvreté structurelle qui touchent l'ensemble de la population. Nul besoin d'étaler les comptes économiques nationaux pour rendre compte de l'ampleur de la situation. L'inflation ne cesse d'augmenter. En moins deux ans, de janvier 2018 à septembre 2020, le taux d'inflation est passé d'un indice des prix à la consommation de 13,5 à 25,1⁶. La dépréciation de la gourde par rapport aux devises étrangères reste une réalité tragique, d'autant que la production nationale ne vaut pas grand-chose dans la balance des paiements. Cette dépréciation génère une anticipation négative des entrepreneurs locaux. Du fait qu'on importe beaucoup, en dollars, les commerçants augmentent les prix à leur guise et fixent dans nombre de cas leur propre taux de change, dans le but d'amortir toute fluctuation (à la hausse) du dollar. La stagnation économique règne.

Autre caractéristique majeure de l'économie haïtienne : son taux très élevé de chômage. La Banque mondiale l'estime à 40,6 % (en 2011) selon le taux de chômage élargi de la population en âge de travailler (population active). On pourrait facilement objecter à ces estimations, qui de notre point de vue sont trop faibles car elles ne sont pas actualisées, et entre temps les turbulences sociopolitiques ont largement influencé le chômage par la fermeture d'entreprises. À cause du taux de chômage élevé, de la saturation du marché de l'emploi, de la débrouillardise et de l'auto-emploi, les transferts de fonds en provenance de familles proches vivant à l'extérieur du pays deviennent la forme par excellence de survie : une véritable ruche pour les populations défavorisées. Selon des données officielles, l'essentiel des revenus des ménages haïtiens provient de trois sources principales : le travail indépendant (36,6 %), les transferts (25,7 %) et les salaires (20,6 %)⁷. L'auto-emploi occupe donc une place prépondérante dans

6 IHSI/MEF (2021). *Les comptes économiques en 2020*, Delmas, Direction des statistiques économiques, p. 6-7.

7 MPCE, 2004.

les revenus des ménages. Puisqu'on parle d'auto-emploi, de débrouillardise, de travail indépendant : l'économie haïtienne offre un terrain propice aux initiatives individuelles. L'une des réponses à cette situation est la multiplicité de petites entreprises, et le développement de l'économie informelle. Dans un tel contexte, l'accès aux crédits devient important.

Le système financier haïtien est composé de banques et d'établissements financiers soumis à la voie formelle, donc réglementaire, qui ne sont capables de répondre qu'à une faible partie de la demande globale d'accès au crédit. Ces institutions, concentrées dans l'espace urbain, n'accordent que peu d'intérêt au développement rural. Cette partie de l'épargne échappe d'ailleurs à l'économie formelle car l'économie paysanne est peu monétarisée. Les paysans préfèrent épargner sous forme d'actifs matériels : terre, bétails, semence, conservation de stock de denrée, etc. Néanmoins, l'accès au crédit est nécessaire au développement des initiatives privées en milieu urbain et au développement agricole en milieu rural. Un obstacle majeur à cet accès est la non-démocratisation du secteur. La BRH note une concentration du portefeuille du crédit : près de 10 % des emprunteurs ont accès à 70-80 % du portefeuille de crédit total⁸. Face à cette situation de rareté de prêts, d'autres formes d'institutions traditionnelles de crédit ont pu se développer dans l'économie informelle.

Le secteur financier traditionnel sert de palliatif à la défaillance du secteur financier formel en accordant des prêts à des groupes cibles situés en dehors du système. Le secteur traditionnel est composé de divers types d'institutions ou de pratiques. Il y a les « *Kout ponya* ». Renvoyant littéralement à l'expression française « coup de poignard », cette forme de prêt applique des taux d'intérêt allant jusqu'à 25 % par mois, applicables jusqu'à remboursement du prêt dans sa totalité. Les *Kout ponya*, dans un langage de gestionnaire, sont similaires aux titres subordonnés à durée indéterminée, c'est-à-dire les obligations qui prennent la forme de *rente* pour leur détenteur et qui sont remboursables au gré des moyens de l'emprunteur. Sont également disponibles le « *Sòl* » et le « *Sabotay* », deux systèmes collectifs de cotisation, mensuel pour le premier et journalier ou hebdomadaire pour le second : ils consistent en une adhésion volontaire d'épargnants, mettant leurs fonds en commun de manière à permettre à un individu du groupe de bénéficier de la totalité de la

8 BRH (2013). *Rapport annuel 2013*, Port-au-Prince.

somme collectée moyennant que ce dernier contribue, à son tour, à part égale pour une période de temps donnée⁹. Cette initiative mutualiste permet à un individu de cotiser de l'argent sans recourir aux prêts. En plus de ces deux pratiques financières, un tout autre type d'institution se veut une option alléchante : les IMF, qui accordent des prêts, plus ou moins formels, à des taux relativement bas aux entrepreneurs.

Accéder à des prêts pour investir dans une activité génératrice de revenu n'est pas une entreprise facile dans la réalité locale haïtienne. Plusieurs facteurs vont à l'encontre d'une concrétisation de prêt. D'abord, le niveau de risque existant quand une institution décide d'accorder des prêts. Ensuite, le secteur d'activité. C'est un fait indéniable que la majeure partie des prêts accordés par les institutions financières sont liés à l'achat de biens et à l'investissement dans le commerce. Ce qui corrobore le fait que l'économie haïtienne est devenue tertiaire. Face à cette demande de plus en plus accrue, les institutions de microfinance offrent une alternative au besoin de financement. Depuis plusieurs années, le secteur de la microfinance/du microcrédit est en plein essor au niveau local. On dénombre des centaines de microcrédits. En 2018, un recensement de l'USAID a fait savoir que le secteur comptait 55 coopératives d'épargne et de crédit, 67 IMF et 2192 associations de base de cotisation et de prêt. Le système des microfinances a connu une forte croissance : entre 2011 et 2015, ce secteur a connu une augmentation d'actif de 11 %, en passant d'un actif de 10,78 à 12,234 milliards de gourdes. En 2018, le bilan total de ces institutions pèse à peu près 23,2 milliards de gourdes. Le nombre d'emprunteurs a également explosé, atteignant le nombre record de 324 456 emprunteurs en 2014, alors qu'il était estimé à 310 064 en 2011. Dans le secteur de la microfinance, on accorde des prêts à un prestataire n'appartenant pas forcément au système bancaire, mais étant membre de l'organisation financière, du crédit mutuel. Le tableau qui suit dresse un panorama global du secteur.

9 À titre illustratif, un groupe de 10 personnes décident de cotiser 100 unités monétaires par mois sur une période de 10 mois. À la fin de la cotisation mutuelle, chaque personne aura la possibilité d'avoir une somme égale à 1000 unités monétaires. Le premier mois, un individu bénéficie de la totalité de la somme collectée, 1000 unités monétaires. Le second mois, un autre individu bénéficie d'un montant égal. Ainsi de suite, jusqu'à la fin de l'entente.

Tableau 5.3. Présentation du secteur des IMF

Type d'institution	Nombre	Proportion en %	Total employés	Hommes	Femmes	Total bureau	P-au-P	Province	
								urbaine	rurale
CEC	55	82,09	1321	858	463	97	9	42	46
S.A.	4	5,97	1626	1141	485	93	21	33	39
Filiale/Banque	3	4,48	882	589	293	76	23	40	12
ONG	1	1,49	49	29	20	6	3	2	1
Autres	4	5,97	9	7	2	4	0	1	3
Total	67	100	3887	2624	1263	276	56	118	102

Source : DAI /USAID, 2018.

On peut observer que la majeure partie des institutions qui interviennent dans ce secteur est de type mutualiste ou associatif. Certaines de ces institutions ont connu une forte croissance, jusqu'à être présentes dans plusieurs départements du territoire national. Contrairement aux entreprises bancaires qui se concentrent dans les villes, les IMF ont une forte présence en milieu rural. L'une des tendances émergentes de ce secteur est de s'affilier à un réseau à la fois national, composé de regroupements comme l'ANACAPH, la fédération Le Levier, le KNFP et l'ANIMH, et international, mobilisant des financements et de l'assistance technique. Grâce à leur présence, ces organismes accordent un service de proximité en octroyant des prêts aux pauvres afin de leur permettre de se prendre en charge et de prendre part aux mécanismes du marché, tout en favorisant l'autonomisation des personnes socialement défavorisées.

Microfinance et inclusion financière

Haïti détient un taux singulièrement bas de bancarisation financière. Selon la BRH, pas moins de 50 % de la population serait exclue du système formel¹⁰. L'épargne intérieure brute, estimée à -12,36 % en 2018, est actuellement négative. Or, pour financer le développement, et réduire sensiblement la pauvreté, l'épargne doit constituer 25 % du PIB, estime la Banque mondiale. L'accès au financement devient dans un tel contexte un enjeu majeur pour le développement de l'économie. Sur le plan microéconomique, l'accès au crédit donne la possibilité de développer l'entrepreneuriat, d'investir dans des projets innovants qui

10 BRH, (2018). *Le secteur de la microfinance en Haïti*, Document d'information DI-004, Port-au-Prince, Banque de la République d'Haïti.

à terme auront des externalités positives sur l'ensemble d'une économie. Rappelons qu'il existe une concentration du portefeuille de crédit. L'accessibilité n'est pas démocratisée. Plusieurs faits peuvent expliquer cela. Le portefeuille de crédit disponible dans les banques ne peut pas répondre adéquatement à la demande. Ensuite, il y a les contraintes structurelles liées aux risques non encourus par les banques, sans compter les taux d'intérêt considérablement élevés, qui découragent toute initiative entrepreneuriale. Pour obtenir un prêt, il faut un grand nombre de garanties et de cautions, faute de quoi la finance informelle intervient, tout en s'infiltrant dans le secteur. C'est dans cette logique de marché que les IMF interviennent, en accordant un service financier à des gens majoritairement exclus du système formel.

Largement répandues dans la réalité locale, dans les collectivités pauvres et reculées, et même quand le portefeuille de l'offre de crédit disponible ne parvient pas à satisfaire l'ensemble des besoins en services financiers des populations exclues, les IMF offrent l'image d'une institution d'inclusion financière. Cette inclusion est un processus par lequel une personne peut accéder à des services et produits financiers adaptés à ses besoins, et qui sont proposés par des prestataires institutionnels.

Partant du fait qu'une majeure partie de la population, évoluant dans une situation de pauvreté, est exclue du système bancaire et ne peut pas obtenir un prêt à cause de la rigueur bancaire et surtout de sa faible capacité de garantie de remboursement, l'une des plus grandes conditions d'accès au crédit au sein des IMF, c'est d'être en situation de pauvreté ou d'être une personne à faible revenu. Afin de favoriser l'accès au crédit à ces catégories de personnes et avant tout octroi de prêt, les IMF procèdent généralement à une évaluation financière du client potentiel. Cette évaluation leur permet de faire deux distinctions possibles. D'abord, elle permet aux IMF de recueillir un ensemble d'informations sur l'origine sociale de leurs clients et de pouvoir répondre à ces questions : qui sont leurs clients ? Quelle est leur capacité financière ? De quel type d'accompagnement doivent-ils bénéficier ? Ensuite, elle permet aux IMF de développer des formules d'accompagnement technique, de financement, d'octroi de crédit plus souples que ceux proposés par les banques en accordant des prêts, malgré le risque de non-remboursement encouru, à des taux d'intérêt bonifiés largement en dessous des taux en vigueur sur le marché formel. S'ajoute à cela la portée sociale du volet de crédit qui participe à un accroissement des ressources des plus pauvres dans la population.

Parler d'inclusion financière ne saurait se résumer au seul octroi de prêts à des individus en situation de vulnérabilité économique. Pour qu'un individu pauvre parvienne à rembourser un prêt, une hausse de ses revenus est nécessaire. Entre ainsi en ligne de compte l'objectif du prêt et son caractère productif. Pour engendrer des revenus, les emprunteurs doivent canaliser le prêt contracté vers des activités génératrices de revenus, qu'elles soient productives ou commerciales. C'est l'une des missions essentielles des organismes de microfinance : permettre aux clients à faible revenu d'accroître leur capacité financière. Si l'on examine les portefeuilles de prêts des IMF, on peut observer que 13,56 % du volume de prêts est consacré à la production et 52,74 % au commerce¹¹. Ainsi, on peut constater que les prêts sont en majorité consacrés à une activité génératrice de revenus.

Microfinance et développement local : quelle utilité sociale ?

Il est difficile, comme l'ont affirmé grand nombre d'économistes et d'experts du développement, de déterminer le véritable impact de la microfinance sur la lutte contre la pauvreté. Une étude de cet impact requiert d'importants moyens – un budget conséquent – et une stratégie par assignation aléatoire (*Random control trail*) qui s'éternise, s'étendant sur quatre ans généralement. Une étude n'empruntant pas cette voie serait dès le départ contestée par la communauté scientifique. Notre mission ici n'est pas de déterminer l'impact de la microfinance sur le développement de manière pratique, mais de cerner l'utilité sociale de la microfinance dans le processus du développement local, de déterminer en quoi elle contribue à l'autonomisation des familles qui y ont accès.

Dès le début des années 2000, l'appel incantatoire à la microfinance a fait connaître à ce secteur un boom économique considérable, dans un contexte où les pouvoirs publics voyaient en la microfinance un instrument capable de générer le développement. Étant donné l'opportunité qui entourait la demande et le marketing politique qui l'avait accompagné, ce secteur s'est vite constitué en une bulle financière en réponse à laquelle les pouvoirs publics, confrontés à l'évidence de la réalité du marché, n'ont pas su plafonner les taux d'intérêt. Une dérégulation s'est installée, au point que certaines IMF offraient d'une part aux épargnants des taux d'intérêt très vertigineux allant, par exemple, jusqu'à 10 % voire plus de 12 % par mois, et d'autre part accordaient des prêts à des taux

11 DAI GLOBAL, LLC/USAID (2018). *Recensement de l'industrie de la microfinance en Haïti*, programme *Finance Inclusive Haïti*, Port-au-Prince, p. 15.

relativement bas, moins de 5 %. Comme toute histoire de bulle financière, le krach boursier qui s'ensuivit a permis de ramener les épargnants à la raison et de démontrer la nécessité de réguler ce secteur. L'orientation mercantile qu'avaient prise les IMF a affecté leur image d'avatar de développement, provoquant une décapitalisation des épargnants et l'indignation de l'opinion publique. Cette descente aux enfers, vécue comme une arnaque par la population, n'a pas mis fin à la volonté des IMF, qui n'ont pas subi le krach, de se muer en de véritables agents de développement, de lutte contre la pauvreté. Elles se sont regroupées pour pouvoir mieux agir : une façon de forger une vision des défis et enjeux qui les interpellent, tout en développant des produits et services de microfinance adaptés à leur territoire d'intervention. Peut-on déjà en conclure que la microfinance, telle qu'elle se déploie, est un vecteur de développement local dans la réalité haïtienne ? Nous ne disposons pas de réponse précise à cette question, mais l'on peut préciser que servir le développement économique et social constitue la finalité première des IMF dans la réalité locale.

Quoique ce secteur reste un peu banalisé et ne fait pas l'objet de l'attention des pouvoirs publics, qui offrent une image caritative (de charité tenant compte de la proximité des coopératives mutualistes avec les églises), la microfinance est souvent réduite au microcrédit comme levier de lutte contre la pauvreté. Pourtant le développement des IMF témoigne d'une certaine performance sociale assez intéressante, ne se résumant pas à la lutte contre la pauvreté : ils ont permis la formation et l'accompagnement des clients, la transparence de gestion, le financement rural et agricole, l'inclusion féminine et l'entrepreneuriat. La population ciblée en est un bon exemple. Nos observations nous permettent d'affirmer que les IMF centrent leur attention sur des populations vivant dans des conditions précaires. L'exemple du financement rural et agricole l'illustre bien : le secteur agricole restait jadis en dehors du système de bancarisation financière, notamment à cause des « barrières involontaires » subies par la paysannerie, ce qui le laissait totalement exclu du système financier. Avec les IMF, une pénétration de l'univers rural haïtien est à l'œuvre, et l'on octroie des services financiers aux paysans. En outre, les types de services offerts – souvent avec un accompagnement technique – prouvent la qualité du niveau de performance et d'utilité de ces institutions.

Les IMF : entre rentabilité sociale et performances financières

Pour apprécier le niveau de performance sociale d'une IMF, on recourt à un ensemble d'indicateurs. Précisons, avant tout, que mesurer la

performance sociale d'une entreprise revient également à considérer sa rentabilité financière. Plusieurs « hypothèses » circulent sur la relation entre la performance sociale et la rentabilité financière d'une entreprise. La première (*hypothèse I*) suppose que les bonnes pratiques managériales sont fortement corrélées à la performance sociale. C'est facilement observable dans les entreprises où une productivité à moindres coûts est réalisable grâce aux performances des ressources humaines, à la fidélisation des clients, ainsi qu'au recrutement des employés de bonne qualité grâce à l'image de marque que véhicule l'entreprise. Une seconde hypothèse (*hypothèse II*) prétend qu'une entreprise socialement responsable devra faire face à des coûts financiers supplémentaires et, par conséquent, à un désavantage compétitif. Cette perspective éloigne l'entreprise de ses responsabilités sociales à cause de l'impact négatif qui en découle sur ses objectifs financiers. Une autre hypothèse (*hypothèse III*) fait valoir l'idée selon laquelle une bonne performance financière permet à l'entreprise d'avoir une certaine marge de manœuvre pour investir dans le domaine social. Une quatrième hypothèse (*hypothèse IV*) avance que les entreprises financièrement compétitives sont les moins efficaces socialement.

Ces différentes hypothèses permettent d'expliquer les liens supposés entre les performances sociale et financière de l'entreprise. L'analyse des différentes hypothèses d'interprétation de l'interaction entre performance sociale et performance financière est abordée de manière quelque peu binaire. Soit on est pour un apport social des entreprises, soit on perçoit l'impact négatif de celui-ci sur les performances financières. Leur examen a d'ailleurs permis de constater l'inexistence d'un lien univoque entre entreprise et performance sociale. Tenant compte de l'évolution des IMF dans la réalité locale, nous adoptons le croisement des hypothèses I et III comme cadre d'interprétation des performances des IMF. La particularité de cette démarche réside dans le fait que ce croisement aboutit à l'hypothèse selon laquelle une bonne performance financière se traduit par une amélioration des performances sociales et de meilleures performances sociales conduisent à une amélioration des performances financières. La performance sociale est inextricablement liée à la performance financière. Si la performance des IMF est souvent analysée en fonction de ses encours, de sa capacité à financer des emprunts, ainsi que de sa capacité à diversifier ses services et à mieux atteindre la population cible, cette performance ne peut être atteinte sans une adhésion de la population aux services des IMF ; sans cette adhésion, leurs initiatives

sont vouées à l'échec. C'est en ce sens que nous avons élaboré cette grille d'analyse des performances à partir de la réalité des IMF en Haïti. Nous souhaitons exposer les indicateurs à partir desquels sera analysée la performance financière des IMF.

Tableau 5.4. Les critères d'évaluation de la performance sociale et financière des IMF

Dimensions	Indicateurs de performance
Institutionnelle	Le cadrage juridique Instruments de contrôle et managériaux
Organisationnelle	Capacité à être gérée localement avec des ressources humaines locales
	Pertinence des produits financiers par rapport aux besoins de la population
Financière	Capacité à mobiliser une importante épargne volontaire
	Maîtrise de risques par l'atténuation des créances douteuses et l'octroi de prêts
	Rentabilité des produits et services offerts
	Solvabilité des fonds propres de l'institution

Source : *Construction de l'auteur.*

Ancrée dans une vision focalisée sur le marché, toute adhésion aux activités des IMF suit la logique de la loi de l'offre et de la demande, logique privilégiant la capacité des IMF à mobiliser une clientèle en fonction de la qualité du service offert. Parler d'adhésion signifie aussi examiner les emprunts et les épargnes. En ce sens, pour une analyse des performances financières, et d'un point de vue gestionnaire, le portefeuille de crédit fournit des informations importantes sur les activités de crédit (notamment le niveau de crédit disponible), le nombre d'emprunteurs, les remboursements et les créances douteuses, donc les dettes susceptibles de ne pas être remboursées. Le portefeuille donne donc des informations sur la viabilité de l'institution.

Tableau 5.5. Portefeuille brut : ventilation en fonction du sexe et du type d'institution

		Type d'institutions						%
		CEC	IMF S.A.	Filiale Départ Banque	ONG	Autres	Total	
Portefeuille Homme	2016	3 397 253 208.09	756 674 964.30	2 266 822 887.60	26 291 118.00	1 795 250.00	6 448 837 428.00	61,14
	%	52,68	11,73	35,15	0,41	0	100	
	2017	3 935 324 195.07	1 121 131 904.20	3 128 992 544.63	19 028 047.00	1 748 200.00	8 206 224 891.00	58,75
	%	47,9	13,66	38,13	0,23	0	100	
Portefeuille Femme	2016	1 123 701 027.98	1 582 711 790.44	1 357 746 496.98	33 382 631.00	1 763 750.00	4 099 305 696.00	38,86
	%	27,41	38,61	33,12	0,81	0	99,96	
	2017	1 760 744 812.19	2 176 378 921.22	1 802 478 619.81	19 523 615.00	2 090 490.00	5 761 216 458	41,25
	%	30,56	37,78	31,29	0,34	0,04	100	
Total brut Portefeuille	2016	4 520 954 236	2 339 386 755	3 624 569 385	59 673 749	3 559 000	10 548 143 124	100
	%	42,86	22,18	34,36	0,57	0,03	100	
	2017	5 696 069 007	3 297 510 825	4 931 471 164	38 551 662	3 838 690	13 967 441 349	100
	%	40,78	23,61	35,3	0,28	0,03	100	

Source : DAI/USAID, 2018.

Le portefeuille brut de prêts des IMF démontre l'état de santé financière des IMF. En bon état, leur portefeuille ne cesse d'augmenter. L'analyse du portefeuille laisse entrevoir deux tendances. La première (tableau 5.5) est que la proportion des prêts accordés aux hommes est supérieure à celle des femmes, même si la tendance à une équité de traitement se profile, car la proportion des prêts accordés aux femmes est passée de 38,86 % en 2016 à 41,25 % en 2017. La seconde tendance a trait à l'épargne : elle n'est pas strictement liée au besoin de crédit (tableau 5.6). Ceci est d'une importance significative dans la rentabilité financière de toute IMF ; cette tendance démontre une forme d'autosuffisance financière, du fait que la croissance de l'épargne s'explique non pas en fonction des besoins de crédit (épargne obligatoire) mais plutôt du nombre de sociétaires (épargne volontaire), ce qui est préférable.

Tableau 5.6. Volume d'épargne en fonction du type d'épargne et d'institution

		Type institution						Proportion
		CEC	IMF S.A.	Filiale Départ Banque	ONG	Autres	Total	
Épargne consolidée	2016	5 409 121 551,51	1 428 504 830,00	0	9 491 902,00	0	6 847 118 283,51	100
	%	79	20,86	0	0,14	0	100	
	2017	6 680 385 675,22	1 633 846 285,00	0	8 568 897,00	0	8 322 800 857,22	100
	%	80,27	19,63	0	0,1	0	100	
Épargne volontaire	2016	4 566 516 965,20		0	0	0	5 916 820 681,20	86,41
	%	77,18	22,82	0	0	0	100	
	2017	5 800 299 831,18	1 618 104 765,00	0	0	0	7 418 404 596,18	89,13
	%	78,19	21,81	0	0	0	100	
Épargne obligatoire	2016	842 604 586,31	78 201 114,00	0	9 491 902,00	0	930 297 602,31	13,59
	%	90,57	8,41	0	1,02	0	100	
	2017	880 085 844,04	15 741 520,00	0	8 568 897,00	0	904 396 261,04	10,87
	%	97,31	1,74	0	0,95	0	100	

Source : DAI/USAID, 2018.

L'analyse du portefeuille des IMF fait apparaître une bonne santé financière, que l'augmentation du volume d'épargne volontaire corrobore. En 2017, le portefeuille des épargnants indiquait 89,13 % des déposants volontaires, contre seulement 10,87 % des épargnes liées à un prêt (épargnes forcées). La progression du nombre d'épargnants atteste la forte pénétration de divers secteurs d'activité, la confiance placée dans les IMF, et surtout la qualité de la performance sociale de ces institutions. La croissance du nombre d'épargnants augmente la capacité de refinancement, qui dépend de la rentabilité des produits et services offerts. Cette situation prouve le niveau de performances financières des IMF, qui arrivent à mobiliser des épargnes conséquentes en dehors des motifs de prêts.

Il convient également de préciser qu'examiner la performance financière, c'est tester l'autonomie financière de ces types d'institutions, qui doivent être rentables afin de pouvoir survivre. La performance financière peut être analysée selon deux dimensions : autonomie financière et l'autonomie opérationnelle. L'autonomie opérationnelle indique dans quelle mesure les coûts générés par le fonctionnement de l'institution peuvent financer ses produits d'exploitation. Fritz Jean, dans un rapport sur la finance inclusive commandité par l'USAID, arrive à cette conclusion : « Au 30 septembre 2017, le coefficient d'autosuffisance opérationnelle (CAO) pour les CEC, estimé à 1,4, reste au-dessus de son seuil d'acceptabilité d'un (1). Le CAO pour les CEC est même supérieur à la norme mondiale qui est de 134,5 % ». En ce qui concerne la rentabilité de l'actif et des fonds propres, il affirme :

Au 30 septembre 2017, la rentabilité de l'actif pour les CEC est de 4,88 %, une diminution de 56 % par rapport à septembre 2016. Ces CEC supervisées par la DGICP de la BRH incluent les caisses affiliées à l'ANACAPH, Le Levier et 31 autres caisses non fédérées. Pour la rentabilité des fonds propres (ROE), ces CEC affichent un ROE de 18,23 % en 2017. Une rentabilité supérieure au taux d'inflation des trois dernières années.

Si les IMF affichent une telle stabilité, c'est en grande partie grâce à leur mode de gouvernance. Un fait nouveau dans la réalité des IMF est leur degré de formalisation en contrôle de gestion, en tant qu'institution financière avec des rapports financiers réguliers, des organes de gestion et de contrôle, des conseils d'administration, et leur alignement en réseau. Le fait de s'unir mutuellement en réseau

constitue un apport non négligeable dans l'accroissement des capacités financières, institutionnelles et organisationnelles de ces institutions. Cette forme de gouvernance a conféré au réseau un rôle décisionnel d'orientation opérationnelle, qui porte sur le fonctionnement interne de ces institutions. La création de réseaux a donc favorisé le développement d'un capital social institutionnalisé, ayant pour objectifs la création et le développement de normes de performance communes, de techniques de professionnalisation, et l'amélioration des politiques de développement de services dans le but de mieux affronter les difficultés liées au secteur de la microfinance. La création de réseaux est un outil permettant aux IMF d'améliorer leur efficacité et de créer un mécanisme structuré d'apprentissage et de diffusion de bonnes pratiques contribuant à l'amélioration de la régularisation et à la structuration du secteur.

Sur la rentabilité sociale des IMF

Bien que les analyses microéconomiques soient basées sur la capacité des agents à prendre des décisions économiques calculées, découlant strictement des intérêts matériels individuels (le gain), la lecture que nous offre la réalité des IMF laisse entrevoir des modèles d'action coopérative, dans un contexte social où la relation entre clients et fournisseurs prend parfois la forme d'exploitation outrancière et de crimes économiques, tant les entreprises commerciales pratiquent la surfacturation, la surenchère. La corruption qui affecte la société a pour principale conséquence une perversion des principes de l'économie de marché, par la prévalence d'une mentalité de gain facile et rapide. La responsabilité sociale des entreprises devient pure fiction. Investissant très peu dans le social, les entreprises commerciales évoluent avec cette image de prédateurs. Ancrée dans le secteur marchand, la microfinance rompt avec l'image dichotomique traditionnelle des entreprises commerciales opposant le public et le privé, le commercial et le social. Cette particularité lui confère un statut particulier d'instrument de développement local, car elle poursuit de manière concomitante des objectifs financiers et sociaux suivant une logique purement coopérative.

La proposition d'une offre adaptée aux besoins des populations ciblées demeure un défi majeur pour toute IMF : celui de concilier les objectifs financiers et sociaux. Pour ce faire, les IMF ont recours à la capitalisation de plusieurs facteurs œuvrant à la rentabilité sociale des entreprises, tels que la construction du capital social, l'adaptation et le ciblage. En tant que processus endogène s'articulant autour d'un

système d'acteurs auto-organisé, le capital social unit, lie et relie (« *bonding* », « *linking* », « *bridging* ») les individus/acteurs entre eux et avec les IMF par la mise en place de réseaux durable¹². Le réseau peut être défini, à la suite de Patrick Le Galès et Mark Thatcher, comme « le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts¹³ ». Le réseau permet de comprendre, suivant une approche néo-institutionnaliste, l'imbrication des transactions économiques dans un environnement social au sein duquel opèrent les agents économiques. Ainsi comprendra-t-on facilement que la mise en réseau des structures de base facilite un soutien mutuel grâce auquel la corporation ou le réseau participe à l'élaboration et à la diffusion de bonnes pratiques, de normes de performance et de codes de déontologie, et au renforcement institutionnel, notamment par la formation des membres. La mise en réseau est donc un processus d'alliance et de solidarité, qui laisse entrevoir une certaine volonté de partage d'expérience et de gestion commune des difficultés liées à la microfinance dans le contexte haïtien. Toutefois, précisons que c'est une mise en réseau restreint, limité aux acteurs de la microfinance.

D'un point de vue pratique, le capital social développé par les IMF permet à leurs clients et à la population cible de développer une certaine confiance envers ces institutions. Fait rarissime dans la réalité locale, car l'on sait que les transactions économiques sont plutôt faites de duperies, et que les gens ont toujours tendance à se méfier des institutions. Les IMF participent à l'intégration des gens dans le secteur économique, en garantissant à ceux qui sont médiocrement fortunés, aux ménages à faible revenu, l'accès aux services financiers. Elles opèrent selon une logique de proximité des services économiques pour des populations pauvres et à revenu modeste. Cette prise en compte de la question de la disponibilité et des caractéristiques socioéconomiques de leur public cible fait que ces institutions

12 Selon Bourdieu, la notion de capital social n'est autre que « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance » Cf. Pierre, BOURDIEU (1980). « Le capital social : notes provisoire », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 31, p. 2-3.

13 Patrick LE GALÈS et Mark THATCHER (dir.) (1995). *Les réseaux de politiques publiques : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 274 p.

jouissent d'une bonne image et d'une grande confiance de la part des localités où elles s'intègrent. Au sein de ce processus de proximité, la performance de l'IMF dépend de son utilité au sein de la localité qu'elle dessert, de la stabilité de ses actions, de la qualité du service offert, mais surtout des externalités positives, qui renvoient à l'impact social de leurs actions.

De l'absence d'une économie locale : IMF et entrepreneuriat local

Dans la recherche de solutions adaptées au financement du développement local, les institutions de microfinance, grâce à leur potentialité économique ainsi qu'à leur dynamique d'inclusion des populations pauvres dans le système de finance formel, démontrent qu'il n'existe pas de territoires pauvres ou marginalisés, mais des territoires peu valorisés, dont les potentialités économiques sont peu exploitées. Le développement d'un territoire dépend, en grande partie, de la capacité des acteurs locaux à valoriser les ressources de celui-ci. N'est-ce pas ce que le développement local s'est fixé comme objectif, en privilégiant l'économie de proximité ? À l'origine, dans la théorie économique, l'espace était réduit à un élément générateur de coûts de transport. L'évolution de la géographie économique et de l'économie de proximité va conférer à l'espace une autre dimension : désormais on analyse l'espace comme *un territoire*, un espace construit collectivement. Cette évolution nécessite une association entre les acteurs locaux et les activités économiques. Donc, dans le cas haïtien, pour parvenir à la valorisation des ressources, un changement de perspective est nécessaire : les IMF, en tant qu'institutions de finance locale, doivent passer d'une politique d'octroi de prêts répondant à une logique conjoncturelle à une politique de financement structurel. Autrement dit, au lieu de répondre à des prêts spontanés, elles doivent répondre de préférence à une logique de prêts favorisant les conditions de viabilité d'une dynamique de développement local, donc passer de l'individu au structurel.

Si les IMF sont parvenues à s'intégrer dans leur localité d'intervention comme des acteurs de la lutte contre la pauvreté, il reste que leurs interventions en matière de développement économique local, compris comme capacité d'agir sur les ressources territoriales et leur valorisation, restent à interroger. Après tout, le développement économique local ne se résume pas à la seule lutte contre la pauvreté. Le développement économique local est également une capacité de valoriser les ressources propres à un territoire, de permettre l'industrialisation et l'entrepreneuriat local. Toutes les interventions en

matière de développement local devraient, au moins, tenir compte de ces aspects. En questionnant les fondements des interventions des IMF, l'on constate que celles-ci n'adhèrent pas à une logique de construction territoriale. On remarque que, dans la réalité locale, la microfinance a joué un rôle essentiellement restreint au développement financier par l'élargissement des marchés de crédit à des personnes historiquement « exclues », mais qu'elle n'est pas parvenue à adapter les fonds investis dans les potentialités et les ressources locales. Si c'était le cas, les investissements en milieu rural pourraient avoir des effets externes sur le développement des filières agricoles, ce qui par effet d'entraînement influencerait la production, le marché du travail et le développement de circuits commerciaux et de marchés. L'enveloppe de prêts des IMF est davantage axée sur le commerce que sur les services et la production. Les crédits accordés n'ont pas pour objectif la création d'une classe d'entrepreneurs locaux. Pour l'essentiel, les prêts des IMF sont accordés à des particuliers. Ils n'ont pas pu faire naître, au niveau local, un dynamisme économique favorisant les interactions réciproques entre institutions de microfinance et projets de développement.

La microfinance est généralement reconnue pour ses effets positifs sur l'accroissement des revenus. C'est d'ailleurs un fait incontestable au vu des performances affichées par les IMF. Néanmoins, on doit apporter une petite précision. Les institutions de microfinance ne sont pas les seules à intervenir dans les localités ou territoires. Les pouvoirs publics financent également des projets de « microcrédit », fait compréhensible puisque les pouvoirs publics s'occupent de la redistribution des richesses et de certaines politiques sociales. Afin d'arriver à un certain seuil d'efficacité, il faudrait que les interventions des pouvoirs publics améliorent l'efficacité de la répartition et de la gestion des ressources dans le secteur public. À cet égard, la décentralisation, en tant que mode de gestion de proximité, peut être un levier d'action susceptible de favoriser une meilleure utilisation des ressources et surtout une adéquation des actions aux besoins locaux. À cet effet, il est important que les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales fonctionnent particulièrement bien. En dépit de leurs avantages apparents, les politiques de redistribution demeurent la chasse gardée de l'État ; ce qui fait apparaître un problème essentiel quant à l'opérationnalisation des programmes de « microcrédit » : comment faut-il concevoir des dispositifs de financement national afin de leur permettre de répondre aux spécificités

locales tout en étant efficaces au niveau territorial ? En théorie, la réponse serait la création d'une institution nationale de microfinance, concourant à des objectifs sociaux, fonctionnant avec des fonds publics mais opérant suivant une logique territoriale. Soit d'investir des fonds publics, sous forme de subvention, dans des IMF réalisant de très bonnes performances financières et sociales afin de leur permettre de couvrir plus de territoire et de desservir plus de gens nécessaires.

Malgré les avantages que pourraient offrir ces deux formes d'intervention, susceptibles de devenir un levier d'action pour le financement du développement local, les pouvoirs publics ont opté pour autre forme d'intervention : l'encouragement au petit crédit, le « kredi Fanm du programme Ede pep », qui consiste à donner une petite somme en emprunt aux femmes souhaitant lancer une petite activité économique. À partir de quels critères les pouvoirs publics ont-ils pu cibler leur population ? On ignore la réponse, du moins s'il en existe une. Contrairement aux IMF, qui affichent de très bons résultats en matière d'efficacité, les pouvoirs publics sont loin d'afficher des performances semblables suite aux actions qu'ils entreprennent. Le montant octroyé ne permet pas d'avoir une activité génératrice de revenu pouvant répondre aux besoins d'une famille. De plus, la somme empruntée ne leur permet d'avoir qu'un petit commerce (micro-commerce). Or, on le sait, la prolifération des micro-commerces est perçue comme un des principaux déterminants de la pauvreté en Haïti. Cette initiative contribue de manière significative à la prolifération des marchés de rue et au renforcement de l'économie informelle. Là nous touchons à un aspect important des IMF dans la réalité locale haïtienne, à savoir leur incapacité à éradiquer l'économie informelle. Comme on l'a déjà mentionné, la politique de prêts des IMF démontre qu'elles investissent beaucoup dans les activités commerciales et productives, susceptibles de rapporter des revenus substantiels à leurs clients. Toutefois leurs actions ne favorisent pas la formalisation des entreprises qu'elles subventionnent, et n'encouragent pas les microentreprises à transformer leur activité en petite ou moyenne entreprise. Leur action ne consiste qu'à strictement lutter contre la pauvreté, sans pour autant considérer que la formalisation d'une entreprise ou toute activité commerciale rapporterait un certain revenu au fisc local, qui pourrait servir au financement du développement local.

Conclusion

Il n'est pas facile de passer d'une société autoritaire à une société démocratique et décentralisée, où tous les acteurs de l'espace public se sentent égaux. Il est encore moins aisé de faire un bond, comme par miracle économique, permettant de passer d'un pays sous-développé à un pays où la pauvreté cesse d'être un fléau social. Pourtant, on a cru que les politiques de réformes décentralisatrices seraient la recette idéale qui engendreraient le développement tant espéré. Malgré l'application de différents modèles de développement, la croissance n'est jamais au rendez-vous ; quant à la décentralisation, elle ne semble pas s'opérer efficacement. L'erreur majeure commise par les planificateurs publics est de considérer la société haïtienne comme un tout homogène, où la simple application des recettes de développement favoriserait l'adhésion de toutes les catégories d'acteurs à cette cause d'intérêt commun, faisant du rêve développementiste une réalité.

Évidemment, les recettes miracles n'existent pas. Les inégalités socioéconomiques ne cessent de s'accroître. La stagnation économique permanente ou, pour être plus proche des faits, la descente aux enfers de l'économie haïtienne, est une réalité difficile à enrayer par les pouvoirs publics. La pauvreté, quant à elle, prend une ampleur abyssale : aucune avancée n'est observée en matière de réduction de la pauvreté. Les résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté sont insignifiants face à la réalité. Mais il ne faut pas nous apitoyer sur notre sort d'Haïtiens. Il est nécessaire de multiplier les efforts afin d'arriver à bon port. Il suffit parfois d'actionner le bon levier, de changer de direction, pour obtenir des résultats surprenants. C'est pourquoi l'on doit repenser la démarche entreprise et s'écarter des mauvaises pratiques. En résumé, il faut repenser du tout au tout le développement économique local et la décentralisation, en particulier

l'environnement institutionnel dans lequel les politiques de développement sont conçues et appliquées.

Rompre avec le cycle du sous-développement durable

Il me semble que la première rupture à faire, si la société haïtienne aspire réellement à un développement socioéconomique, un mieux-être pour la population, est de rompre avec le cycle du sous-développement durable. On a beau mettre en œuvre des politiques de développement, le changement social souhaité peine à se concrétiser. Peut-être paraît-il surprenant de se demander s'il existe une véritable volonté de progrès de la part des décideurs politiques. De nombreux indices démontrent que la dégradation des conditions actuelles résulte d'une myopie de la vision et de la réflexion de l'élite politico-économique. Le développement économique n'est pas seulement une course vers la croissance. Il a une dimension fondamentalement *cognitive* : il doit être intégré à une pensée sur l'avenir, calqué sur le type de société qu'on veut construire. Il n'y a pas dans la société haïtienne une intelligentsia ayant une vision, une pensée capable d'affronter les problèmes publics. Le manque de clairvoyance politique de la classe politique et de l'élite économique entraîne la société dans un labyrinthe d'errance. La classe politique et les planificateurs publics procèdent par mimétisme, en important des modèles de développement économique dont les limites sont bien connues. Ce mimétisme a un rôle profondément destructeur : le développement économique local n'est pas pensé de manière interne, en fonction des réalités et spécificités locales, donc adapté aux besoins des territoires. Les décisions que prennent les planificateurs publics ne sont pas toujours en adéquation avec les priorités locales. Les stratégies de développement qui en découlent ne s'attaquent pas véritablement aux causes des problèmes qui sont à la source de la pauvreté et des inégalités socioéconomiques entre les territoires. Et aussi paradoxal que cela puisse paraître, elles contribuent à la création de nouveaux bidonvilles, et de quartiers précaires, à l'augmentation du chômage, à la précarisation de l'emploi et au maintien des pauvres dans une situation de dépendance et d'inertie. De plus, quand on observe que toute la dimension sociale du développement économique local a été reléguée au second plan, on est amené à déduire que les actions ont menées des objectifs autres que la réduction de la pauvreté ou un

changement social à l'échelle des territoires. La face cachée de ces décisions est qu'elles perpétuent la pauvreté et installent par conséquent le pays dans un cycle de sous-développement durable. Durable, dans la mesure où les actions des décideurs publics contribuent à la perpétuation de cet état de misère.

Si une telle réalité est possible, c'est en grande partie à cause du caractère autoritaire de la sphère décisionnelle, de l'exclusion des collectivités territoriales et des autres acteurs locaux de la fabrication des politiques de développement économique local. La stérilité imposée par les élites politico-économiques et les pouvoirs publics n'a pas favorisé l'unification des intérêts de groupe et des intérêts nationaux en une communauté de destin que devrait être une société. La transmutation perverse a abouti à un système de chaos d'intérêts, incapable d'aboutir à toute forme de compromis entre eux. Les groupes sont restés cloisonnés sur eux-mêmes ; du reste, les pouvoirs publics poursuivent leur prise décisionnelle erratique et perpétuent le sous-développement durable : la société est donc livrée à une économie dérégulée, à des pratiques de déprédation économique, à la dégradation de l'environnement, à l'inégalité et l'exclusion sociale, à des conditions sanitaires et socioéconomiques désastreuses, à l'envolée de la pauvreté et son corollaire, la migration. Il faut rompre avec ces pratiques qui conduisent la société haïtienne au bord du précipice. Après tout, nous savons que les civilisations ne sont pas immortelles, que les dangers liés à la pauvreté, telle la famine, et les problèmes associés aux vulnérabilités environnementales du pays – conséquences tacites du sous-développement et des facteurs géographiques – peuvent entraîner la disparition de cette société.

Pour modifier cette trajectoire malheureuse, il faut promouvoir un développement intégré à un projet de société, calqué sur la culture, les besoins locaux, et tenant compte des spécificités liées aux pôles de développement économique locaux. Comment ? La solution passe par la vision et la construction d'une société dans laquelle tout le monde se sent reconnu, d'un espace qui appartient à tous. Ce n'est pas l'importation de nouveaux modèles de lutte contre la pauvreté, de nouvelles politiques de développement, qui va modifier la réalité haïtienne. On aura beau les appliquer, il n'existe pas de recette miracle de laquelle émergera une dynamique de développement. Ce qui manque à la société haïtienne, c'est le travail de la société sur elle-même : la disciplinarisation des comportements, le respect des normes, la structuration de la société par les institutions, et un cadre

de gouvernabilité capable d'orienter les différentes catégories sociales. La renaissance, du moins la naissance, de la société haïtienne passe par l'adhésion de tous les citoyens, de toutes les catégories sociales à une communauté d'intérêt et à la construction d'un cadre de vie collectif. Ensuite, pour pallier la pauvreté grandissante et la forte concentration des richesses, une politique d'intégration sociale devra être mise en place, laquelle imposera certains contrôles face aux forces du marché et la mise en place de mécanismes institutionnels visant une répartition équitable des revenus. On ne saurait accepter les politiques économiques du libre-échange. Elles ne sont guère compatibles avec le cadre socioéconomique haïtien. Il va de soi qu'elles accompagnent les politiques décentralisatrices et de développement local, mais le marché local, le capitalisme existant et les structures sociales de l'économie sont pervertis par des pratiques corrompues et prédatrices, qui créent une distorsion entre l'offre et la demande et une forte polarisation sociale. La politique du laisser-faire, avec son principe de non-intervention de l'État dans la régulation du marché, est une carte blanche pour la perpétuation des pratiques de déprédations, du gain facile et de la collusion d'intérêts.

De plus, si l'on considère que l'économie locale haïtienne est une économie d'enclave, sans grande retombée pour les villes et les territoires locaux, le libre-échange n'est pas une politique rationnelle, puisqu'elle influence négativement la baisse des revenus des territoires par la diminution des tarifs douaniers (particulièrement pour les villes côtières et frontalières), prive ces territoires de recettes douanières qui, entre autres facteurs, pourraient assurer une augmentation de l'épargne nécessaire au financement du développement local. La restructuration économique passera par la concertation des acteurs étatiques, des collectivités territoriales et de la société civile pour assurer une forme de régulation de la dynamique socioéconomique. On doit songer à des mesures favorisant une redistribution des revenus, une augmentation de l'épargne des collectivités territoriales et la régulation de l'activité économique.

Puisque nous venons d'évoquer la question de la gouvernabilité, nous réitérons ce fait : gouverner ne se limite pas à allouer les ressources publiques, ni à taxer et légiférer. Gouverner c'est également planifier et prévoir : rendre vivable l'espace où nous évoluons. De ce point de vue, la notion de planification de stratégie de l'action gouvernementale ne revêt aucun sens, ce qui est troublant. Les décideurs politiques préfèrent jouer à l'urgence. Une politique

d'approximation, de flou volontaire, de manque de clarté institutionnelle, est exercée au niveau de la planification des actions par les pouvoirs publics. Ces derniers doivent cesser d'attendre la dernière minute, le moment des catastrophes, pour adopter des mesures correctives ; on doit prévenir, éviter d'en arriver à ce point. Entre autres, il faut cesser d'attendre que l'étranger, la communauté internationale nous apporte de l'aide. Son indifférence patente ne favorise aucunement le progrès.

En outre, on note un consensus tacite dans le discours redondant des médias et des membres de la prétendue classe moyenne : « *Kite peyi'm mache*. (Laissez mon pays progresser.) » Rien ne va au niveau macrosocial, mais on fait semblant de ne pas comprendre. Les services publics sont dysfonctionnels, mais il faut se garder de le faire remarquer. Il suffit d'être capable de payer, pour ses enfants, une école médiocrement équipée offrant une éducation à rabais, ou de se procurer des soins de santé à l'étranger pour que l'on éprouve une profonde indifférence face à la déliquescence de la société haïtienne, aux cris de désespoir de toute une population. Une *citoyenneté monstrueuse*, pour parler une comme Lionel Trouillot, profondément marquée par un discours de déresponsabilisation face à l'ampleur des faits. N'est-ce pas en raison des problèmes socioéconomiques, de la persistance des inégalités sociales et de l'absence de services publics que certaines catégories sociales s'insurgent ? Cécité intellectuelle ou égoïsme effréné, la classe moyenne refuse d'admettre qu'elle est tout aussi concernée, qu'elle patauge dans la précarité d'une société qui ne possède même pas un seul hôpital moderne, encore moins un système de gestion des risques et des désastres susceptible de répondre aux catastrophes, ou, en dernier lieu, un système d'adduction d'eau disponible pour la moitié de population. Certes, il arrive que certains esprits soient agacés par le fait que des gens puissent vivre comme eux, avec un minimum de bien-être, de confort. Pour parvenir à un changement social réel dans la société haïtienne, il faut rompre avec cette mentalité obscure.

Sur l'absence d'éthique de la responsabilité

Un autre fait important concourant à la durabilité du sous-développement mérite d'être souligné avec insistance : l'irresponsabilité des acteurs politiques haïtiens. Dans l'imaginaire social, le sous-développement résulte d'une volonté des puissances extérieures de

garder Haïti dans la misère la plus abjecte. L'Haïtien se voit comme une victime : d'abord, la traite négrière, la colonisation, puis on envie les « Haïtiens » d'être la seule République noire à s'être libérée du joug odieux de l'esclavage. La communauté internationale est souvent perçue comme l'instigatrice de la tragédie socioéconomique d'Haïti. L'essentiel des responsabilités se situe hors du cadre social. Pourtant, le sous-développement n'est pas une réalité qui se construit *ex nihilo*. Plusieurs facteurs tant endogènes qu'exogènes concourent à sa fabrication. On ne conteste pas la domination de l'ordre capitaliste mondial, qui est bien connue, ni les effets néfastes du colonialisme ni la dette de l'indépendance sur l'état du développement d'Haïti, d'ailleurs qui ont été largement abordés par une auteure par Gusti-Klara Gaillard dans *L'expérience haïtienne de la dette extérieure*, ou, *Une économie caféière pillée 1875-1915*, ou encore par Benoît Joachim dans *Les racines du sous-développement en Haïti*, mais la responsabilité des acteurs haïtiens (planificateurs publics) reste un sujet occulté. Qu'ont fait les planificateurs publics, les élites politiques et économiques pour développer le pays ? Rien. La profonde inertie d'une société engagée dans un processus de développement local et de décentralisation depuis trois décennies ne semble consterner personne. Personne ne se sent coupable de la déliquescence de la société haïtienne. Les fonds du trésor public sont détournés, mais personne n'est responsable.

Un fait spectaculaire est observé ces derniers temps dans la réalité politique nationale : des parlementaires qui avaient pour prérogative la mission de contrôler les dépenses publiques après chaque année fiscale, mais qui n'ont pas fait leur travail, investissent la rue comme le ferait un citoyen ordinaire pour demander des comptes. Demander des comptes à qui ? Qui avait la responsabilité de contrôler le pouvoir exécutif, la manière de dépenser et de gérer l'argent public ? Personne ne fait suite aux conséquences ni aux inconséquences de ses actions. Il y a là un grave problème de responsabilisation des gens au sein de la société haïtienne.

La possibilité de surmonter cette impasse passe par une prise de conscience pratique : il est nécessaire de faire un travail d'objectivation du monde et de subjectivation, permettant aux sujets politiques de développer une volonté, une conscience active de soi – la responsabilisation citoyenne – ayant pour but la construction d'une histoire commune, une conscience qui puisse amener les citoyens à comprendre que la société dans laquelle ils vivent est un bien collectif, que sa survie conditionne la leur, et que leurs actions entraînent indéniablement des

conséquences. En raison de la finalité même de l'action publique, de l'action développementiste, la responsabilisation « éthique » des citoyens apparaît indispensable dans la détermination des meilleures voies à emprunter afin que le développement d'Haïti devienne une réalité.

Repenser le développement économique local et la décentralisation

Si l'enjeu majeur des politiques de réformes décentralisatrices et de développement menées à Haïti était de mettre en branle une dynamique de développement avant tout territorialisée, c'est-à-dire priorisant les décisions locales et la valorisation des ressources propres aux territoires locaux dans le but d'une amélioration significative des conditions de vie des populations locales, dans les faits, la manière de conduire les politiques décentralisatrices ne favorise guère l'émergence d'une véritable dynamique de développement économique local. En ce qui concerne les réformes menées, en dépit du fait que cette approche vise en théorie à intégrer tous les acteurs dans le processus de prise de décision afin qu'ils puissent adhérer aux stratégies définies, nous relevons que dans la pratique les acteurs locaux et les collectivités territoriales ont été écartés de la prise de décision. Les changements d'ordre institutionnel et politique qui devaient modifier les modes de relation entre acteurs étatiques et acteurs locaux ou entre citoyens et société se sont heurtés au caractère arbitraire de l'ordre social haïtien. Les propositions locales n'ont pas été retenues dans la définition des politiques de développement. Il en résulte une captation des décisions par des acteurs plutôt mieux placés que les acteurs locaux dans le champ décisionnel.

Alors qu'on devrait s'attendre à ce que le développement économique local mette l'accent sur la valorisation des ressources propres à un territoire, du savoir-faire local, créant une économie de proximité, ces éléments ne sont guère priorisés. Jamais un programme de développement n'a considéré les besoins locaux dans ses stratégies de mise en œuvre. Le potentiel local est négligé. La planification locale du développement devient une réalité difficile à institutionnaliser. Rares sont les communes disposant d'une autonomie financière pouvant financer leur développement. L'expérience de la décentralisation en vigueur nous amène à constater les difficultés des collectivités locales – des communes notamment – à répondre

à leurs responsabilités. Les fonds de développement communaux qui devraient être un levier financier ayant un effet positif sur le financement du développement local sont en grande partie détournés de leur fonction. La fiscalité existante et le niveau de pauvreté des communes sont des réalités qui démontrent les blocages empêchant les communes de se muer en de véritables agents de développement. Par conséquent, dans le contexte local, la décentralisation n'arrive pas à engendrer une dynamique de développement local. On a entamé l'institutionnalisation des réformes décentralisatrices, mais on n'avait pas prévu que le comportement des acteurs puisse faire tourner court à ce processus.

Il est évident que toutes les forces vives de la nation, toutes les catégories sociales, doivent agir dans le sens du bien commun pour se libérer des mœurs politiques et des comportements économiques qui maintiennent le pays dans cet état de misère absolue. Le développement économique local et la décentralisation, si tant est qu'ils constituent encore un référentiel d'action publique, devraient faire l'objet d'une réflexion des pouvoirs publics et devraient être repensés. Cet enjeu soulève un questionnement : faudrait-il un changement de système ou un changement dans le système ? L'objet, repenser le développement économique local et la décentralisation, ne doit pas être compris comme la recherche d'un nouveau programme politique, mais plutôt comme une invitation à réfléchir à une pensée politico-économique adaptée à notre territoire, un projet de société. Trop souvent, on oublie que l'alliage entre le développement économique local et la décentralisation est une réalité trinitaire : territoire-acteur-développement. Ces trois aspects sont indissolublement liés. Et leur déploiement repose sur la mobilisation de tous les acteurs en vue d'une cause d'intérêt commun propre à un territoire : intégration acteur-système. Sans la bonne coordination ou la cohabitation de ces facteurs, les retombées attendues ne seront que pure illusion.

Tel est le cas de la société haïtienne : le problème se situe sur le plan de l'intégration acteur-système. Les acteurs ne sont pas toujours intégrés au système, ne retrouvent pas leurs intérêts dans le système. On n'arrive pas à faire du territoire un espace défini, propre à une population et ses acteurs, une territorialité, espace dans lequel la coopération entre les différentes catégories d'acteurs pourrait aboutir, d'un point de vue économique, à un écosystème de production. Aucun changement n'est possible sans modifier au préalable les assises sociales du sous-développement durable au sein de la société

haïtienne. On aura beau changer de régime politique, de constitution, mettre en œuvre de nouvelles politiques de développement, le problème restera entier : aucun de ces faits ne parviendra à un changement social radical allant dans le sens du bien commun et du progrès socioéconomique, tant que l'insertion acteur-système ne sera pas une réalité et les relations d'interdépendance de ces deux éléments ne seront pas reconnues.

Bibliographie

- AFP (2017). « Haïti : confusion et faible participation pour les élections locales », 30 janvier [En ligne], mis à jour le 10 avril 2019, 1 : *le portail des Outre-mer*, [<http://la1ere.francetvinfo.fr/haïti-confusion-faible-participation-elections-locales-438235.html>] (Consulté le 1^{er} août 2017).
- ALESINA, Alberto, et coll. (1996). « Political instability and economic growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no 2, p. 189-211.
- AMIN, Samir (1970). *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Paris, Éditions Anthropos, 592 p.
- AMIN, Samir (1973a). *L'échange inégal et la loi de la valeur : la fin d'un débat*, avec la contribution de Jagdish C. Saigal, suivie de quatre autres textes de Samir AMIN, Paris, Éditions Anthropos, 250 p.
- AMIN, Samir (1973b). *Le développement inégal : essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Éditions de Minuit, 384 p. (collection Grands documents).
- ANGEON, Valérie, et Jean-Marc CALLOIS (2005). « Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? », *Économie et Institutions*, nos 6-7, p. 19-50.
- ANGLADE, Georges (1983). *Éloge de la pauvreté*, Montréal, Les Éditions ERCE, Études et Recherches Critiques d'Espace, 63 p.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (dir.) (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 316 p. (collection Recherches).
- BACQUÉ, Marie-Hélène, et Yves SINTOMER (2011). *La démocratie participative : histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, 320 p. (collection Recherches).
- BADIE, Bertrand (1978/1995). *Le développement politique*, 5^e édition revue et augmentée, préface de Georges Lavau, Paris, Economica, 210 p. (collection Politique comparée).
- BALIBAR, Étienne, et Immanuel WALLERSTEIN, I. (1988/2018). *Race, nation, classe : les identités ambiguës*, 3^e éd., Paris, La Découverte, 316 p. (collection Poche/Essais).
- BELLEMARE, Guy, et Juan-Luis KLEIN (2011). *Innovation sociale et territoire : convergences théoriques et pratiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 212 p. (collection Innovation sociale).

- BERGER, Peter, et Thomas LUCKMANN (1966/2013). *La construction sociale de la réalité*, 3^e éd. Traduction de Pierre Taminiaux, revue par Danilo Martuccelli. Présenté par Danilo Martuccelli et François de Singly. Paris, Armand Colin, 352 p. (collection Références).
- BERNARDIN, Ernst A. (1993). *L'espace rural haïtien : bilan de 40 ans d'exécution des programmes nationaux et internationaux de développement (1950-1990)*, Paris, L'Harmattan, 407 p.
- BERTIN, Alexandre (2005). « Quelle perspective pour l'approche par les capacités ? », *Revue Tiers-Monde*, vol. 46, no 182, janvier, p. 385-406.
- BHERER, Laurence (2006). « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 2, p. 24-38.
- BLONDIAUX, Loïc (2007). « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, vol. 57, no 6, p. 759-774.
- BM/WORLD BANK (1996). *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s*, Washington, The World Bank, 142 p. [Fichier PDF], [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/703821468766779072/pdf/multiopage.pdf>].
- BM/WORLD BANK (2001). *World development report. Attacking poverty 2000/2001*, New York, Oxford University Press. License CC BY 3.0 IGO. [Fichier PDF], Rapport sur le développement dans le monde, [<http://hdl.handle.net/10986/11856>].
- BOURDIEU, Pierre (1980a). *Le sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, avec le concours des Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 480 p.
- BOURDIEU, Pierre (1980b). « Le mort saisit le vif : les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 32-33, avril/juin, p. 3-14, [En ligne], [https://www.persee.fr/doc/ars_0335-5322_1980_num_32_1_2077].
- BOURDIEU, Pierre (1981/2002). *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 288 p. (Collection de poche Reprise, n° 2).
- BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.) (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Paris, Presses de Sciences Po, 776 p. (collection Références).
- BRAUD, Philippe (1998). *Sociologie politique*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 603 p. (collection Manuels d'enseignement supérieur).
- BRH (2004). *Rapport annuel 2004*, Port-au-Prince [En ligne], [<https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2004/>].
- BRH (2013). *Rapport annuel 2013*, Port-au-Prince [En ligne], exercice clos le 30 septembre 2013, [<https://www.brh.ht/wp-content/uploads/2018/08/efbrh2013.pdf>].
- CADET, Charles L. (1996). *Crise, paupérisation et marginalisation dans l'Haïti contemporaine*, Paris, UNICEF, 146 p.

- CADET, Charles L. (2001). *Haïti face aux défis de la décentralisation (Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition des politiques publiques)*, Port-au-Prince, décembre, [Fichier PDF], CNRA, 116 p. [<http://chf-ressourceshaiti.com/data/chfressources/media/etude-rapport-synthese/Haiti-face-aux-defis-de-la-decentralisation-CNRA.pdf>].
- CAMPAGNE, Pierre, et Bernard PECQUEUR (2014). *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 267 p. (collection Essai, n° 204).
- CANTAVE, Tony (1996). « La décentralisation en Haïti : les collectivités territoriales entre principes et réalités », dans Jean-Rénoël ELIE et coll. (2014). *Aménagement du territoire et décentralisation*, Port-au-Prince, CRESFED, p. 67-91., (Collection pour l'État de droit en Haïti, vol. IV).
- CANTAVE, Tony, et Robert DENIZÉ (2002). « Histoire immédiate et inachevée : problématique de la décentralisation et réalité des Collectivités Territoriales », *Rencontre*, nos 15-16, décembre, [En ligne], [http://www.cresfed-haiti.org/IMG/pdf/histoire_immediate_et_inachevee.pdf].
- CARDOSO, Fernando Henrique, et Enzo FALETTO (1969/1978). *Dépendance et développement en Amérique latine*, Paris, Presses universitaires de France, 222 p. (collection Politiques).
- CASTOR, Suzy (1997). « Décentralisation et processus de démocratisation », *Journal of Haitian Studies*, Vol. 3-4, pp. 4-14.
- CDFH² (2018). *Actes des deuxièmes assises de la coopération décentralisée franco-haïtienne*, Centre de conférence de la BRH, Port-au-Prince, [En ligne], 5 et 6 décembre 2017, co-organisées par la FENAMH et Cités Unies France, avec le soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du MICT, [<https://cites-unies-france.org/Actes-des-deuxiemes-Assises-de-la-cooperation-decentralisee-franco-haitienne>].
- CEPALC (1997). *Haïti : evolución económica durante 1996 (Évolution économique d'Haïti en 1996)*, [Santiago], Nations Unies, iii-31 p.
- CHARLES, Etzer (1994). *Le pouvoir politique en Haïti de 1957 à nos jours*, préface de Jean Ziegler, Paris, Éditions Karthala/ACCT, 440 p. (collection Hommes et Sociétés).
- CHENET, Jean-Baptiste (2011). *HAÏTI. Mouvements populaires et Partis politiques (1986-1996) : la restructuration manquée de l'ordre politique agonisant*, Thèse (Ph. D.), Université Sorbonne Nouvelle – Paris-III, 402 p. [En ligne], soutenue le 5 juillet 2011, [<https://theses.hal.science/tel-01068975/file/2011PA030079.pdf>].
- CHÉRY, Frédéric Gérard (2005). *Société, économie et politique en Haïti : la crise permanente*, Port-au-Prince, Éditions des Antilles S.A., 295 p.
- CHÉRY, Frédéric Gérard (2009). *Le financement de la décentralisation et du développement local*, Port-au-Prince, Imprimerie Henri Deschamps, 215 p.
- CNRA (2002). *Définition et statut des collectivités territoriales*, document de travail no 2, Port-au-Prince, Unité de décentralisation et des collectivités territoriales.

- COLLETIS, Gabriel, Jean-Pierre GILLY et Bernard PECQUEUR (2001). « Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble », Séminaire *Régulations sectorielles et territoriales*, dans *Troisièmes journées de la proximité*, « Nouvelles croissances et territoires », Carré des Sciences, Paris, 13-14 décembre.
- CONSTANT, Fred (1998). *La citoyenneté*, Paris, Éd. Montchrestien, 158 p. (collection Clefs politique).
- DAHL, Robert A., et Charles Edward LINDBLOM (1953/1976). *Politics, economics and welfare. Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, Nouveau-Brunswick/New Jersey, Transaction Publishers, 557 p.
- DAI GLOBAL, LLC/USAID (2018). *Recensement de l'industrie de la microfinance en Haïti*, programme *Finance Inclusive Haïti*, Port-au-Prince, août, xi-36 p.
- DEBERRE, Jean-Christophe (2007). « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine*, vol. 1, no 221, p. 45-54.
- DELINCE, Kern (2000). *Insuffisance de développement en Haïti : blocages et solutions*, Floride, Pegasus Books, 495 p.
- DEMAZIÈRE, Christophe (2000). *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Paris, Economica-Anthropos, 196 p. (collection Villes).
- DESHOMMES, Fritz (2004). *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, préface de Tony CANTAVE, Port-au-Prince, Éditions Cahiers Universitaires, 134 p. (Cahier n° 1).
- DESPINAS, Jean-Yves (2008). *La pauvreté en Haïti : contexte historique et politiques d'ajustement structurel*, Port-au Prince, Éd. La Rebelle, 224 p.
- DI MÉO, Guy (1998). *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 320 p. (collection Fac-géographie).
- DIEDERICH, Bernard (2005). *Le prix du sang : la résistance du peuple haïtien à la tyrannie*, tome 1 : *François Duvalier (1957-1971)*, traduit par Jean-Claude Bajoux, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, 414 p.
- DI MAGGIO, Paul J., et Walter W. POWELL. (1997). « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, no 40, p. 113-154.
- DORVILIER, Fritz (2012). *La crise haïtienne du développement : essai d'anthropologie dynamique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 167 p. (collection Intercultures).
- DORVILIER, Fritz (2015). « Le défi de l'institutionnalisation par le bas dans l'Haïti post-1986 », *Haïti perspectives*, vol. 4, no 3, p. 48-51. [Fichier PDF], ISTEAH, collection Politiques et Administrations Publiques, [<http://synthese.larim.polymtl.ca:8080/xmlui/handle/123456789/393>].
- DOUBOUT, Jean-Jacques (1973). *Haïti : féodalisme ou capitalisme ? Essai sur l'évolution de la formation sociale d'Haïti depuis l'indépendance*, texte polycopié, Port-au-Prince, 64 p.
- DOURA, Fred (1999). *Mondialisation : exclusion sociale et marginalisation des pays sous-développés*, Montréal, CIDIHCA, 254 p.
- DOURA, Fred (2010). *Haïti : histoire et analyse d'une extraversion dépendante organisée*, Montréal, Les éditions DAMI, 251 p.

- DUBRESSON, Alain, et Yves-André FAURÉ (2005). « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers-Monde*, vol. 46, no 181, p. 7-20.
- DURAN, Patrice (1999/2010). *Penser l'action publique*, 2^e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, 246 p.
- ÉLIE, J.-R. (2006). *Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti : la problématique*, Port-au-Prince, PAPDA/L'imprimeur II, 402 p.
- ÉLIE, Jean Rénoïl, et coll. (2014). *Aménagement du territoire et décentralisation*, Port-au-Prince, CRESFED/UNASUR, 186 p. (collection Débats, t. 1).
- ÉMILE, Etzer S. (2017). *Haïti a choisi de devenir un pays pauvre : les vingt raisons qui le prouvent*, Port-au-Prince, Presses de l'Université Quisqueya, 150 p.
- ÉTIENNE, Sauveur Pierre (1997). *Haïti : l'invasion des ONG*, Port-au-Prince/Montréal, CRESFED/CIDIHCA, 343 p.
- ÉTIENNE, Sauveur Pierre (1999). *Haïti : Misère de la démocratie*, préface de François Houtart, Port-au-Prince/Paris, CRESFED/L'Harmattan, 286 p.
- ÉTIENNE, Sauveur Pierre (2007). *L'énigme haïtienne : échec de l'État moderne en Haïti*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 360 p.
- EVANS, Peter B., Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.) (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge/New York/Melbourne, Cambridge University Press, x-390 p.
- FAVRE, Pierre, Jack HAYWARD et Yves SCHEMEIL (dir.) (2003). *Être gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 376 p. (Collection académique).
- FAVREAU, Louis (1999). « Économie sociale et mondialisation, une perspective globale », dans Jacques DEFOURNY, Patrick DEVELTERE et Bénédicte FONTENEAU (dir.). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris/Bruxelles, De Boeck Université, p. 105-123 (collection Ouvertures économiques).
- FAVREAU, Louis, et Benoît LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire : économie sociale et intervention*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 256 p. (collection Pratiques et politiques sociales et économiques).
- FONTAN, Jean-Marc, Juan-Luis KLEIN et Benoît LÉVESQUE (dir.) (2003). *Reconversion économique et développement territorial : le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 340 p. (collection Géographie contemporaine).
- FRANK, André-Gunder (1968). *Le développement du sous-développement : l'Amérique latine*, traduit de l'anglais par Christos Passadéos, Paris, François Maspero, 302 p. (collection Textes à l'appui).
- FRANK, André-Gunder (1971). *Lumpen-bourgeoisie et lumpen-développement*, traduit de l'espagnol par Louis Rigodias, Paris, François Maspero, 142 p. (collection Cahiers libres, vol. 205-206).
- FRIEDMANN, John (1992). *Empowerment. The politics of alternative development*, Oxford/Cambridge, MA, Basil Blackwell, xii-196 p.

- FUKUYAMA, Francis (1992). *La fin de l'histoire et le dernier homme*, traduit de l'anglais, Paris, Flammarion, 456 p. (collection Histoire).
- GAILLARD, Gusti-Klara (1990). *L'expérience haïtienne de la dette extérieure, ou Une économie caféière pillée (1875-1915)*, Port-au-Prince, Imprimerie Henri Deschamps, 174 p.
- GARFINKEL, Harold (1967). *Studies in Ethnomethodology*, Englewoods Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 304 p.
- GAUDIN, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 138 p. (collection La Bibliothèque du citoyen).
- GAUDIN, Jean-Pierre (2004). *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, 240 p. (collection Entreprise, économie et droit).
- GAUDIN, Jean-Pierre (2007). *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 128 p. (collection 128).
- GILLES, Alain (1984). « Essai sur les clivages et les formations politiques haïtiennes », *La Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes (RCÉLAC) / Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies (CJLACS)*, no 17, p. 13-32.
- GILLES, Alain (2012). « La raison rentière », *Rencontre. Revue haïtienne de société et de culture*, nos 24-25, p. 62-66.
- GRAY, William S. (1956). *L'enseignement de la lecture et de l'écriture : étude générale*, Paris, UNESCO, 316 p. (collection Monographies sur l'éducation de base, vol 10).
- GREFFE, Xavier (2002). *Le développement local*, Gémenos (France), Éditions de l'Aube/DATAR, 200 p. (collection Bibliothèque des Territoires).
- GREFFE, Xavier (2005). *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 128 p. (collection Poche).
- HABERMAS, Jürgen (1981/1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, t. I : *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, traduit par Jean-Marc Ferry ; t. II : *Critique de la raison fonctionnaliste*, traduit par Jean-Louis Schegel, Paris, Fayard. (collection L'espace du politique).
- HABERMAS, Jürgen (1986). *Morale et communication : conscience morale et activité communicationnelle*, traduction et introduction par Christian Bouchindhomme, Paris, Éditions du Cerf, 212 p.
- HASSENTEUFEL, Patrick (2008/2014). *Sociologie politique : l'action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 318 p. (collection U).
- HAYEK, Friedrich August (1948). *Individualism and Economic Order*, Chicago, Chicago University Press, vii-271 p.
- HENTSCH, Thierry (2000). « La citoyenneté : exercice impossible, idée nécessaire », dans Yves BOISVERT, Jacques HAMEL et Marc MOLGA (dir.). *Vivre la citoyenneté : identité, appartenance et participation*, Québec, Liber, p. 27-36.
- HERMET, Guy, et coll. (1994). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 280 p. (collection Coursus).

- HOUE, Paul (2001). *Le développement local au défi de la mondialisation*, préface de Mamadou Dia, postface de l'Équipe nationale du MRJC, Paris, L'Harmattan, 250 p. (collection Questions contemporaines).
- HURBON, Laënnec (1987). *Comprendre Haïti : essai sur l'État, la nation et la culture*, Port-au-Prince/Paris, Henri Deschamps/Karthala, 174 p.
- HURBON, Laënnec (dir.) (2014). *Les partis politiques dans la construction de la démocratie en Haïti*, avec la collaboration d'Alain Gilles et de Franklin Midy, préface de Daniel Zovatto, Haïti, International IDEA (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale), 180 p. [Fichier PDF], avec le support du ministère des Affaires étrangères de la Norvège, [<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/les-partis-politiques-dans-la-construction-haiti.pdf>].
- IHSI (2004). *Recensement général de la population et de l'habitat*, Port-au-Prince, Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique.
- IHSI (2012). *Enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme (ECVMAS-2012)*, Port-au-Prince, IHSI.
- IHSI (2014). *L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012 : la réplique sociale du séisme*, Paris/Port-au-Prince, Institut de recherche pour le développement (IRD) / Développement Institutions et Mondialisation (DIAL) / IHSI, juin, [Fichier PDF], projet Nopoor, convention de subvention 290752, financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ALR) et l'Union européenne, [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers14-08/010062827.pdf].
- IHSI/MEF (2021). *Les comptes économiques en 2020*, Delmas, Direction des statistiques économiques, avril, 20 p. [Fichier PDF], [<https://mef.gouv.ht/upload/doc/les-comptes-economiques-2020.pdf>]
- INSTITUT HAÏTIEN DE L'ENFANCE (IHE) et ICF (2018). *Haïti : Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS-VI 2016-2017)*, Pétion-Ville, Haïti / Rockville, Maryland (É.-U.), IHE/ICF, [Fichier PDF], projet Nopoor, pour le Ministère de la Santé Publique et de la Population de la République d'Haïti par l'IHE en collaboration avec l'IHSI, xl-630 p. [<https://haiti.un.org/sites/default/files/2019-04/Emmus%20VI%20Juillet%202018%20Haïti.pdf>].
- JEAN, Jean-Claude, et Marc MAESSCHALCK (1999). *Transition politique en Haïti : radiographie du pouvoir Lavalas*, Paris, L'Harmattan, 206 p.
- JOACHIM, Benoît (1971). « Le néocolonialisme à l'essai : la France et l'indépendance d'Haïti », *La Pensée*, no 156, avril, p. 35-51.
- JOACHIM, Benoît (1979). *Les racines du sous-développement en Haïti*, Port-au-Prince, Imprimerie Henri Deschamps, 257 p.
- JONES, Charles O. (1979). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2^e éd., Belmont, CA, Duxbury Press, xiii-258 p.
- KLEIN, Juan-Luis, et Christine CHAMPAGNE (dir.) (2011). *Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 352 p.

- KOLBE, Athena R., et Royce A. HUTSON (2006). « Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti. A random survey of households ». *The Lancet*, no 368, septembre, p. 864-873.
- LAGROYE, Jacques, François BASTIEN et Frédéric SAWICKI (2012). *Sociologie politique*, 6^e éd. revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, 623 p.
- LAMOUREUX, Henri (1991). *L'intervention sociale collective : une éthique de la solidarité*, Sutton, Éditions du Pommier, 232 p.
- LASCOUMES, Pierre, et Patrick LE GALÈS (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p. (collection Gouvernances).
- LASCOUMES, Pierre, et Patrick LE GALÈS (2012). *Sociologie de l'action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 128 p. (collection 128).
- LAURENT, Pierre-Joseph, et Jean-Philippe PEEMANS (1998). « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelles stratégies pour quels acteurs ? », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], no 15, <http://apad.revues.org/553> (Consulté le 18 avril 2016).
- LE GALÈS, Patrick (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, p. 57-95.
- LE GALÈS, Patrick, et Mark THATCHER (dir.) (1995). *Les réseaux de politiques publiques : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 274 p. (collection Logiques politiques).
- LEBOSSÉ, Joël (1998). *Micro-finance et développement local / Micro-financing and local development*, Canada, OCDE/IFDEC (Institut de Formation pour le Développement des Compétences), 131 p.
- LÉVESQUE, Benoît (1997). « Démocratisation de l'économie et économie sociale », dans Gilles LAFLAMME et coll. (dir.). *La crise de l'emploi. De nouveaux partages s'imposent !*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 87-123.
- LÉVESQUE, Benoît, et coll. (2000). *Le fonds de solidarité, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Montréal, Cahiers du CRISES (Centre de recherche sur les innovations sociales), UQÀM, 107 p. (collection Études théoriques).
- LUNDAHL, Mats (1979). *Peasants and poverty. A study of Haiti*, New York, St. Martin Press, 699 p. (collection Croom Helm).
- LUNDAHL, Mats (1996). « Les forces économiques et politiques dans le sous-développement haïtien », dans Laënnec HURBON (dir.) (1996). *Les transitions démocratiques en Haïti. Actes du colloque international de Port-au-Prince, Haïti*, Paris, Éditions Syros, p. 234-256.
- MANIGAT, Leslie François (1995/2009). *La crise haïtienne contemporaine : rétrospective et perspective dans la saisie du point critique d'aujourd'hui : une lecture d'historien-politologue*, ou *Haïti des années 1990 : une grille d'intelligibilité pour la crise présente*, Port-au-Prince, Éditions des Antilles / CHUDAC (Centre Humanisme démocratique en action), 411 p.
- MANIN, Bernard (1995/2019). *Principes du gouvernement représentatif*, 3^e éd., Paris, Flammarion, 369 p. (collection Champs essais).

- MARCH, James G., et Johan P. OLSEN (1984). « The new institutionalism : organizational factors in political life », *The American Political Science Review*, vol. 78, no 3, septembre, p. 734-749.
- MARCH, James G., et Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, Free Press, vii-227 p.
- MÉDARD, Jean-François (1990). « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, no 39, septembre, p. 25-36.
- MENY, Yves, et Jean-Claude THOENIG (1989). *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 392 p. (collection Thémis – Série Sciences Politiques).
- MESTRUM, Francine (2012). « La “culture” des pauvres : cause ou effet d'une condition indigne ? », CETRI (Centre tricontinental), Louvain-la-Neuve, 24 août, p. 5.
- MINGA, Alain, et Jee-Peng TAN (1998). *The mechanics of progress in education. Evidence from cross-country data*, Policy Research Working Paper, n° WPS 2015, Washington, D.C., World Bank Group / Banque mondiale, septembre, iii-46 p. [Fichier PDF], [https://documents1.worldbank.org/curated/en/992721468741368498/105505322_20041117162511/additional/multi-page.pdf].
- MOÏSE, Claude (1990). *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti*, t. II : *De l'occupation étrangère à la dictature macoute, 1915-1987*, Montréal, CIDIHCA, 570 p.
- MOÏSE, Claude (1994). *Une constitution dans la tourmente : le nouveau régime politique haïtien et la crise nationale (1987-1993)*, Montréal, Éditions Images, 196 p.
- MOÏSE, Claude (2009). « Création de l'État haïtien – Constitutions : continuités et ruptures », dans Michel Hector et Laënnec Hurbon (dir.). *Genèse de l'État haïtien*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti, p. 49-64.
- MONTAS, Rémy (2005). *La pauvreté en Haïti : situation, causes et politiques de sortie*, Mexico, Éd. CEPALC, 65 p.
- MORAL, Paul (1959). *L'économie haïtienne*, introduction de Jules Blanchet, Port-au-Prince, Imprimerie de l'État, xv-190 p.
- MORAL, Paul (1978). *Le paysan haïtien : étude sur la vie rurale en Haïti*, Port-au-Prince, Les Éditions Fardin, 375 p.
- NESE, Jacques (2014). *Haïti à l'épreuve de la démocratisation : faiblesse, reconstruction et réinvention de l'État, 1986-2004*, Thèse (Ph.D.), Université des Antilles et de la Guyane, 569 p. [En ligne], [<http://www.theses.fr/2014AGUYo849/document>].
- NORTH, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, New York, Cambridge University Press, viii-152 p.
- NORTH, Douglass C. (1994). « Economic performance through time », *American Economic Review*, vol. 84, no 3, juin, p. 359-368.

- NORTH, Douglass C. (2005). *Le processus du développement économique*, préface de Claude Ménard, traduit de l'anglais par Michel Le Séac'h, Paris, Éditions d'Organisation, 237 p.
- ONPES (2011). *Enquête sur les nouvelles manifestations de la pauvreté (ENMP)*, Port-au-Prince, Imp. Atik, 238 p.
- ONPES (2014). *Étude d'impact du programme EDEPEP*, Port-au-Prince, MPCE-Primature, 79 p.
- ONPES et BANQUE MONDIALE (2013). *Nouveaux seuils et taux de pauvreté pour Haïti*, Port-au-Prince, MPCE, 76 p.
- PADIOLEAU, Jean G. (1982). *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 222 p. (Collection Sociologies, vol. 20).
- PAUGAM, Serge (1991a). *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 254 p. (collection Sociologies).
- PAUGAM, Serge (1991b). « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, vol. 32, no 1, janvier-mars, p. 75-101.
- PAUGAM, Serge (1998). « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion : le point de vue sociologique ». *Genèses. Sciences sociales et histoire*, no 31, p. 138-159.
- PÉAN, Leslie Jean-Robert (2000). *Économie politique de la corruption*, t. I : *De Saint Domingue à Haïti, 1791-1870*, Port-au-Prince, Éditions Mémoire, 523 p.
- PÉAN, Leslie Jean-Robert (2009). *Aux origines de l'État marron en Haïti : 1804-1860*, Port-au-Prince, Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 391 p.
- PECQUEUR, Bernard (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan, 246 p. (collection Géographies en liberté).
- PECQUEUR, Bernard (2000). *Le développement local : pour une économie des territoires*, 2^e éd. revue et augmentée, Paris, Syros, 132 p. (collection Alternatives économiques).
- PEEMANS, Jean-Philippe (1997). *Crise de la modernité et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 250 p. (collection Zaïre – Histoire et Société).
- PNUD (1990). *Rapport mondial sur le développement humain*, préface de James Stuart Speth, Paris, Economica, 147 p. [En ligne], [<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994frcompletnostatspdf.pdf>].
- PNUD (2000a). *Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000. Vaincre la pauvreté humaine*, Paris, Economica, 144 p. [En ligne], Résumé analytique, [<https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/DecentraPauvreteUNDP.pdf>].
- PNUD (2000b). *Haïti : bilan commun de pays*, Port-au-Prince, octobre.
- PNUD (2003). *La bonne gouvernance : un défi majeur pour le développement durable en Haïti*, Rapport national sur le développement humain 2002, Port-au-Prince, PNUD Haïti, 199 p. [En ligne], [<https://hdr.undp.org/system/files/documents/haiti2002frpdf.pdf>].

- PNUD (2018). *Indices et indicateurs de développement humain : mise à jour statistique 2018*, Washington, PNUD, 123 p. [En ligne], Bureau du Rapport sur le développement humain, [<http://data.worldbank.org>].
- RAINHORN, Jean-Daniel (dir.). (2012). *Haïti, réinventer l'avenir*, préface de Michaëlle Jean, postface de Michèle Pierre-Louis, Paris/Port-au-Prince, Éditions de la Maison des sciences de l'homme / Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 351 p.
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI (2006). « Décret du 1^{er} février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale dite Commune ou Municipalité », *Le Moniteur*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti.
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MENFP (2011). *Recensement scolaire 2010-2011*, Port-au-Prince, DPCE. [En ligne], [https://www.haiti-now.org/wp-content/uploads/2017/05/MENFP_Recensement_Scolaire_Annuaire_3EME-Cycle-Et-Secondaire_2011.pdf].
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2004). *Carte de la pauvreté d'Haïti*, Port-au-Prince, Presses Nationales d'Haïti.
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2007). *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté DSNCRP (2008-2010) : pour réussir le saut qualitatif*, Port-au-Prince, Éditions Henri Deschamps, novembre. [Fichier PDF], Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 131 p. et Annexes [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/haiti_prsp_french.pdf].
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE et MEF (2012). *Plan stratégique de développement d'Haïti : pays émergent en 2030. Tome I : Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti*, Pétion-Ville et Montréal, avec l'appui du Groupe IBI/DAA, juin. [Fichier PDF], Document de consultation publique, 306 p. [http://www.repertoiregrif.umontreal.ca/prcu/content/documentation/RH_2012_PlanStrategiqueDeDeveloppementTome1.pdf].
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MPCE (2013). *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti*, Pétion-Ville, Groupe IBI/DAA.
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP (2013). *Plan directeur de santé 2012-2022*, Port-au-Prince, xiii-168 p. [Fichier PDF], [<https://mspp.gouv.ht/site/downloads/Plan%20Directeur%20de%20Sante%202012%202022%20version%20web.pdf>].
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP (2017). *Rapport des Comptes nationaux de santé 2013-2014*, Port-au-Prince, novembre. [En ligne], Unité d'Études et de Programmation (UEP), xvii-62 p. [<https://mspp.gouv.ht/site/downloads/Rapport%20CNS%202013-2014.pdf>].
- RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MSPP et BANQUE MONDIALE (2017). *Mieux dépenser pour mieux soigner : un regard sur le financement de la santé en Haïti*, rapport, Port-au-Prince, 27 juin.
- RICARDO, David (1861/1962). *The Principles of Political Economy and Taxation*, 3^e éd., Londres, Dent, 300 p. (collection Everyman's library. Science, n° 590).
- RIST, Gilbert (1996). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 427 p.

- RIST, Gilbert (dir.) (2002). *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Genève/Paris, Nouveaux cahiers de l'IUED/PUF, 212 p. (collection Cahiers de l'IUED – Nouveaux Cahiers 13).
- RIVERO, Oswaldo de (2003). *Le mythe du développement : les économies non viables du XXI^e siècle*, traduit par Raymond Robitaille, Paris, Éditions de l'Atelier / Éditions d'en bas / Éditions Écosociété, 241 p.
- ROBINSON, Mark, et Gordon WHITE (dir.) (1999). *The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design*, Oxford, Oxford University Press, 368 p. (collection Oxford Studies in Democratization).
- ROSANVALLON, Pierre (2006). *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 345 p.
- RTI INTERNATIONAL (2010). *Haiti. The Early Grade Reading Assessment (EGRA)*, Research Triangle Park, Research Triangle Institute, avril, [En ligne], rapport pour le MENFP et la Banque mondiale, USAID, United States Agency International Development, [https://www.haiti-now.org/wp-content/uploads/Documents/Didactic/Total/Policy-Brief-EGRA-Haiti_corrected_05Jan2012_EndDateUpdated-Jun2014.pdf].
- SAINT-ARMAND, Géraldo (2015). « Partis politiques et comportement électoral des masses populaires dans les présidentielles haïtiennes de 1990 à 2011 », *Haïti perspectives*, vol. 4, no 2, p. 25-28 [Fichier PDF], ISTEAH, collection Sciences politiques, no 22, [<http://www.haiti-erspectives.com/pdf/4.3-partis.pdf>].
- SAINT-LOUIS, Rose Nesmy (2011). *Le vertige haïtien : réflexions sur un pays en crise permanente*, Paris, L'Harmattan, 338 p.
- SALAMON, Lester M. (dir.) (2002). *The tools of government. A guide to the new governance*, avec la collaboration d'Odus V. Elliott, New York/Oxford, Oxford University Press, xii-669 p.
- SCHMITT, Carl (1972). *La notion de politique : théorie du partisan*, traduit de l'allemand par Marie-Louise Steinhäuser, préface de Julien Freund, Paris, Calmann-Lévy, 335 p.
- SEITENFUS, Ricardo (2015). *L'échec de l'aide internationale à Haïti : dilemmes et égarements*, traduit du brésilien par Pascal Reuillard, préfaces de Raoul Peck, Fernando Gabeira et Cary Hector, Port-au-Prince, EUEH, 337 p.
- SEN, Amartya (1987). *On Ethics and Economics*, Oxford, Blackwell, xv-131 p.
- SEN, Amartya Kumar (1999). *L'économie est une science morale*, traduit de l'anglais, Paris, La Découverte, 130 p. (collection Cahiers libres).
- SEN, Amartya Kumar (2003). *Un nouveau modèle de développement économique : développement, justice, liberté*, 2^e éd., traduit de l'anglais, Paris, Odile Jacob, 479 p.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1986). « Institutional equilibrium and equilibrium institutions », dans Herbert F. Weisberg (dir.). *Political Science: The Science of Politics*, New York, Agathon Press, p. 51-81.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1989). « Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no 2, p. 131-147, avril.

- SMITH, Adam 1988 [1888]. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, tome I, traduit par Germain Garnier, Adolphe Blanqui, Paris, Guillaumin. Réédition de 1843 (1^{re} édition en 1776).
- TEISSERENC, Pierre (1994). *Les politiques de développement local : approche sociologique*, Paris, Centre national de la fonction publique territoriale / Economica, 229 p.
- TIEBOUT, Charles M. (1956). « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no 5, octobre, p. 416-424.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1856/1967). *L'ancien régime et la révolution*, édité par Jacob Peter Mayer, éd. revue et corrigée, Paris, Gallimard, 383 p. (collection Idées, n° 55).
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1981). *De la démocratie en Amérique*, tome 2, édition de François Furet, Paris, Flammarion, 416 p. (collection GF, n° 354 – Philosophie).
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle, et Jean-Marc FONTAN (1994). *Le développement économique local : la théorie, les pratiques, les expériences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 579 p.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle, Jean-Marc FONTAN et Juan-Luis KLEIN (2009). *Initiatives locales et développement socioterritorial*, Québec, Télé-université et Presses de l'Université du Québec, 353 p.
- TROUILLOT, Michel-Rolph (2016). *Les racines historiques de l'État duvaliérien*, 2^e éd., Port-au-Prince, C3 Éditions, 305 p. (collection Pensée critique).
- VEBLEN, Thorstein (1969). *Opere*, traduit par Francesco De Domenico, Introduction de Franco Ferrarotti, Turin, UTET, 1022 p. (collection Classiques de sociologie).
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System. Concepts for Comparative Analysis », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, no 4, septembre, p. 387-415.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1980). *Le système du monde du xv^e siècle à nos jours*, t. I : *Capitalisme et économie-monde : 1450-1640*, Paris, Flammarion, 336 p.
- WARGNY, Christophe (2008). *Haïti n'existe pas : 1804-2004 : deux cents ans de solitude*, Paris, Autrement, 213 p. (collection Autrement frontières).
- WITTMANN, Donald (1989). « Why Democracies Produce Efficient Results », *Journal of Political Economy*, vol. 97, no 6, décembre, p. 1395-1424.
- ZÉPHYR, Pierre Martin Dominique, Yves-François PIERRE et Abby CORDOVA GUILLÉN (2007). *Culture politique de la démocratie en Haïti : 2006*, préface de Margaret Sales, Port-au-Prince, LAPOP Lab, Groupe de Recherche en Sciences Sociales (GRESS), Vanderbilt University, xvii-245 p. [En ligne], [<https://www.vanderbilt.edu/lapop/haiti/2006-political-culture.pdf>].

Politique et politiques publiques

Directrice de collection : Geneviève Tellier

L'étude de la politique a pris un nouvel essor dans le contexte des débats sur la mondialisation, les nouvelles revendications citoyennes et les transformations de l'État providence. Dans ce contexte, tant la recherche sur les régimes politiques, les idées et les processus politiques que sur les politiques publiques contribue à renouveler notre regard sur l'évolution des sociétés contemporaines. Les politiques publiques sont aujourd'hui au cœur de l'action politique et étatique. Elles viennent circonscrire les orientations et les objectifs privilégiés par les gouvernements et par l'action citoyenne et collective. L'analyse politique devient plus complexe et dynamique, embrassant une plus grande diversité de phénomènes politiques, sociaux, économiques, culturels et identitaires. La collection *Politique et politiques publiques* constitue un lieu idéal pour accueillir des ouvrages qui font avancer la réflexion sur ces questions au Canada et ailleurs dans le monde.

Œuvres les plus récentes de la collection *Politique et politiques publiques* :

- Frédéric Guillaume Dufour et Efe Peker (dir.), *Populisme et sciences sociales : perspectives québécoises, canadiennes et transatlantiques*, 2023.
- Michael Carpenter, Melissa Kelly, and Oliver Schmidtke (dir.), *Borders and Migration: The Canadian Experience in Comparative Perspective*, 2023.
- Guy Chiasson et Anne Gilbert (dir.), *La ville inclusive : dans les pas de Caroline Andrew*, 2022.
- Geneviève Tellier, Charles Feldman et David Groves (dir.), *Legislatures in Evolution / Les législatures en transformation*, 2022.
- Stéphanie Morris, Karina Juma, Meredith Terretta, and Patti Tamara Lenard, *Ordinary People, Extraordinary Actions: Refuge Through Activism at Ottawa's St. Joe's Parish*, 2022.
- Stéphanie Collin, *Lumière sur la réforme en santé au Nouveau-Brunswick*, 2021.
- Diane Saint-Pierre and Monica Gattinger (dir.), *Cultural Policy: Origins, Evolution, and Implementation in Canada's Provinces and Territories*, 2021.
- Julien Landry, *Les think tanks et le discours expert sur les politiques publiques au Canada (1890-2015)*, 2021.
- Hélène Knoerr et Alysse Weinberg (dir.), *Immersion at University Level: Rethinking Policies, Approaches, and Implementations*, 2020.
- Sarah Todd et Sébastien Savard (dir.), *Canadian Perspectives on Community Development*, 2020.
- Simon Dalby, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*, 2020.

- Frances Widdowson, *Separate but Unequal: How Parallelist Ideology Conceals Indigenous Dependency*, 2019.
- Helaina Gaspard, *Canada's Official Languages: Policy versus Work Practice in the Federal Public Service*, 2019.
- Marie Drolet, Pier Bouchard et Jacinthe Savard (dir.), *Accessibility and Active Offer: Health Care and Social Services in Linguistic Minority Communities*, 2017.
- John Hilliker, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada Volume I : les années de formation, 1909-1946*, 2017.
- Monika Jezak (dir.), *Language is the Key: The Canadian Language Benchmarks Model*, 2017.
- Linda Cardinal et Sébastien Grammond, *Une tradition et un droit : le Sénat et la représentation de la francophonie canadienne*, 2017.

Découvrez la liste complète des titres parus aux Presses
de l'Université d'Ottawa :
www.presses.uOttawa.ca

Achévé d'imprimer
en novembre deux mille vingt-trois
sur les presses de l'imprimerie Gauvin,
Gatineau (Québec) Canada.

«Les incohérences, dans la conduite des politiques de développement, engendrent une situation d'avancées et de reculs condamnant la société haïtienne à un sous-développement durable : une véritable dynamique de développement caricatural, incapable de favoriser la transformation socioéconomique réelle de la société haïtienne.»

Les stratégies de développement prioritaires correspondent-elles à la réalité et aux besoins de la société haïtienne? Les acteurs locaux participent-ils au processus de développement économique? Les actions locales arrivent-elles à influencer sur l'élaboration des décisions collectives? La classe dirigeante et les décideurs politiques appuient-ils réellement l'adoption de politiques favorisant des réformes décentralisatrices en Haïti? Voilà autant de questions d'actualité qu'examine Vladimir Lovinski dans *Haïti: le sous-développement durable*.

Basée essentiellement sur une interprétation multidimensionnelle du développement et sur une approche institutionnelle de l'analyse des politiques publiques, la réflexion que propose Lovinski incite à interroger les politiques de développement prioritaires par les décideurs publics. L'auteur examine les démarches entreprises dans l'application des politiques de développement et montre à quoi elles ont abouti; de plus, il saisit les dynamiques en marche et en appréhende les ambiguïtés.



Vladimir Pierre Antoine Lovinski est chargé de cours en sociologie politique à la Faculté des sciences humaines de l'Université d'État d'Haïti. Gestionnaire économique et sociologue, il est détenteur d'une maîtrise en science politique avec expertise en analyse de politique publique.

