



Éditorial



HAÏTI : OÙ EST L'ÉTAT ?

Deux ans et demi après le séisme meurtrier du 12 janvier 2010, la question continue de tarauder : comment expliquer une telle tragédie ? Haïti est un pays à risques : séismes, cyclones, inondations, glissement de terrain... Mais les catastrophes humaines s'expliquent plutôt par la vulnérabilité sociale des populations associée à l'impréparation aux conséquences prévisibles des désastres.

La vulnérabilité sociale plonge ses racines dans le passé. Trois quarts de la population vit dans la pauvreté avec moins de 2 dollars par jour, deux tiers n'a pas accès aux services de santé. On pourrait continuer la litanie des malheurs structurels du pays. Il n'y a pas de catastrophe « naturelle », une catastrophe ne survient que par la conjonction d'un aléa et de la vulnérabilité d'une communauté.

L'urgence consiste donc à réduire la précarité de la population par une politique de prévention des risques. C'est ainsi que l'on pourra faire face aux prochains aléas de la nature qui ne manqueront pas de survenir. La faiblesse de l'État a laissé le champ libre à de nombreuses initiatives aussi généreuses que désordonnées. Le pays a été investi par des ONG et des institutions internationales. Comment refonder l'État haïtien dans de telles circonstances et lui permettre de remplir son rôle de coordinateur des aides internationales ? Une des questions qui restent est de savoir comment aider Haïti à sortir de la dépendance humanitaire. Avant que l'explosion de la bulle humanitaire ne provoque un nouveau séisme avec le retrait des ONG... Le séisme de 2010 a révélé et accentué la faiblesse de l'État. Il reste à le reconstruire. D'une manière plus urgente que jamais.

Antoine Sondag

antoine.sondag@lebret-irfed.org

Haïti : redevabilité sociale et mise en place d'un système démocratique

par Pierre Enocque François

Pierre Enocque François, membre du Réseau international pour une Économie humaine en Haïti, nous livre ici ses réflexions sur une voie possible de promotion de la démocratie en Haïti : la redevabilité sociale. Sans cela, les Haïtiens risquent bien de se détourner d'une démocratie qui ne signifie pour eux que discours incantatoires, clientélisme, promesses, jeux rhétoriques sans impact sur leur condition de vie.

Haïti, la première république noire, avait démarré son existence en 1804 dans l'isolement total et dans la plus grande adversité internationale. Bien qu'elle ait acquis son indépendance au prix du sang, l'indemnité qu'elle fut contrainte de payer pour sa reconnaissance était si lourde qu'il lui a fallu environ un siècle pour s'en acquitter. Le paiement de cette obligation a eu une grande influence sur l'économie haïtienne qui ne reposait que sur l'agriculture, notamment l'exportation du café, du cacao, du sucre et de la campêche, etc., en excluant totalement les paysans qui étaient à la base de ces produits. Construire une démocratie authentique tout en excluant majoritairement la société haïtienne n'aurait jamais été fructueux. En effet, la démocratie interpelle la notion de *bien commun*, d'où la nécessité de prendre en compte la population toute entière dans le développement des pratiques démocratiques.

De la dictature à la démocratie

Les séquelles des trois siècles d'esclavage demeurent et continuent d'influencer aujourd'hui la dynamique de l'apprentissage démocratique initiée après le départ de Jean Claude Duvalier du pouvoir. Ce processus d'apprentissage a commencé par une rupture brutale et est caractérisé par une lenteur extraordinaire. Après 29 ans de dictature instituée par le ré-

gime des Duvalier, une autre ère est apparue. Les grands mouvements solidaires ont pu forcer le dictateur à quitter le pays le 7 février 1986. À partir de cette date, un nouveau modèle de gouvernance qui s'appuie sur les pratiques démocratiques s'apprête alors à émerger.

Cependant, cette nouvelle ère a démarré par des actes antidémocratiques. Au lieu d'être jugés par la justice haïtienne, « les Tontons macoutes sont pourchassés, lynchés et brûlés vifs, leurs locaux et résidences sont saccagés ou incendiés »¹. Cette situation s'explique par la volonté de la population de divorcer complètement avec l'ancienne pratique, par le contexte dans lequel le processus de l'apprentissage démocratique a démarré et par la dynamique de l'auto-justice que la population pratiquait au départ de Duvalier.

Ce processus a ainsi commencé avec de lourds héritages : la recherche de la démocratie par des actes antidémocratiques, l'auto-justice, l'absence de volonté réelle de mettre en place les principes démocratiques de la part des responsables politiques. Pourtant, pour assurer la mise en place de ces principes, il a fallu réaliser un ensemble d'actions conduisant le pays vers l'installation progressive de cette démocratie tant attendue par la société. L'adoption de la Constitution de 1987 en est un exemple². Toutefois, les pratiques démocratiques ne s'installent pas spontanément après une rupture.

C'est dans ce contexte postdictatorial haïtien que s'est inscrit le processus d'apprentissage démocratique qui, malheureusement, dure aussi longtemps que la période dictatoriale elle-même.

Communauté internationale et processus démocratique en Haïti

Cet apprentissage démocratique a pu bénéficier de l'appui technique et financier de la communauté internationale, qui prend aujourd'hui une dimension de plus en plus importante, allant de la présence d'un coopérant qui apporte son soutien dans une institution donnée à celle, actuelle, d'une force militaire utilisant seule des espaces précis à travers le pays. L'objectif déclaré des interventions est généralement d'apporter des contributions au processus démocratique. Ainsi l'Organisation des États américains (OEA) soutient un ensemble d'activités visant à appuyer le processus démocratique et apporte notamment son appui financier et technique aux différentes élections locales, législatives et présidentielles. L'Organisation des Nations Unies (ONU), quant à elle, a commencé par l'envoi de simples observateurs des élections de 1990. Depuis lors, sept autres missions sont venues, s'inscrivant toutes dans une dynamique de la promotion de la démocratie, de l'État de droit et de renforcement institutionnel. La mission en cours (Mission des Nations unies pour la Stabilisation en Haïti, MINUSTAH), devant - selon la Résolution 1529 - promouvoir le dialogue et la démocratie, est déployée en Haïti depuis 2004 suite à la crise socio-politique qui avait conduit au départ

du président Jean-Bertrand Aristide. Elle intervient dans plusieurs secteurs d'activités : les affaires civiles, les affaires politiques, les droits de l'Homme, la justice, le domaine humanitaire, la protection de l'enfant, la réduction de la violence communautaire, les affaires correctionnelles, la politique du genre, etc. Composée de plus de 7 000 personnes en provenance d'une vingtaine de pays, elle dispose en moyenne d'un budget annuel de plus de cinq cent millions de dollars américains. Cependant, sa présence est contestée par la majorité des organisations de la société civile et par les étudiants qui revendiquent la souveraineté nationale.

Lenteur de l'apprentissage démocratique en Haïti

Malgré cette forte présence et l'importante dépense de la communauté internationale, le processus de l'apprentissage démocratique se poursuit très difficilement ; une transition qui dure depuis plus de deux décennies déjà. « La transition avait mal commencé. Au lieu de débarrasser et de mettre en place les structures nouvelles dictées par la Constitution du 29 mars 1987, nous avons improvisé comme d'habitude. [...] Nous avons raté toutes les opportunités de changer véritablement, en adaptant les valeurs universelles au choix du nouveau système politique adopté. »³ En dépit donc de l'appui de la communauté internationale, Haïti n'a pas su prendre les orientations nécessaires pouvant faire évoluer les pratiques démocratiques et renforcer réellement l'État de droit prôné à travers les différentes missions des Nations unies.

La lenteur du processus d'apprentissage démocratique renvoie au comportement des principaux acteurs de la vie sociale et politique du pays. Ceux-ci ne sont pas inscrits dans la dynamique des principes démocratiques et ont, pendant cette longue période, handicapé et ralenti les mécanismes de renforcement de la démocratie. Un ensemble de faits antidémocratiques des gouvernements successifs ont marqué l'histoire de ce pays.

Par exemple, citons les résultats préliminaires aux élections législatives et présidentielles de 2010 pour expliquer le comportement antidémocratique des gouvernants et des responsables politiques. Il paraissait inconcevable pour le peuple haïtien tout entier de voir, après un quart de siècle d'apprentissage démocratique, les résultats des votes des citoyens falsifiés par les responsables politiques et électoraux, pour proclamer la victoire ou mettre en situation avancée un candidat pour lequel la population n'a nullement voté. Un tel comportement montre clairement que les responsables politiques et électoraux n'ont aucune volonté de mettre réellement en place une vraie dynamique démocratique en Haïti.

La population, en observant ces comportements, perd tous les repères et n'a aucun modèle en termes d'orientation vers les pratiques démocratiques. Or, chaque fois que les gouvernants et les responsables politiques s'écartent grandement des principes démocratiques généralement admis, la population de son côté, utilise les armes de la révolte en ayant recours aux méthodes antidémocratiques pour s'exprimer.

Cette réaction de la population, commencée dès le 7 février 1986 avec la répression des duvaliéristes, se poursuit jusqu'à la publication des résultats préliminaires des élections présidentielles et législatives frauduleuses de 2010. La population a encore prouvé son attachement aux principes démocratiques mais toujours en utilisant des moyens antidémocratiques pour faire respecter son vote. Le pays a été complètement bloqué pendant plusieurs jours : pillage, casse et surtout incendie des bureaux et des édifices publics, notamment dans le département du Sud du pays.

L'ensemble de ces faits montre que l'État de droit attendu par la population tarde à s'établir effectivement malgré l'importance de la présence de la communauté internationale et de son appui. Un aspect important

DE LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

L'article de Pierre Enocque François est une bonne occasion pour s'interroger sur la place d'une catégorie d'acteurs qu'il n'évoque pas explicitement : les organisations non gouvernementales haïtiennes et internationales dont on admettrait volontiers qu'elles travaillent de société civile à société civile et dans une relation de partenariat. Qu'est devenue la notion de partenariat dans la dialectique entre urgence et développement ? C'est la question à laquelle se sont confrontés les membres de la Plate-forme Haïti de Suisse, dont Développement et Civilisations - Lebrét-Irled est membre, lors d'une journée d'études en 2011.

Résultat : la blessure la plus ressentie et dénoncée par les ONG haïtiennes qui se situent depuis de longues années dans une perspective de développement et de partenariat est la suivante : beaucoup d'organisations exogènes sont venues, ont agi sans tenir compte – du tout ou insuffisamment – des ressources humaines endogènes organisées et existantes sur lesquelles elles auraient pu s'appuyer dans le respect des réalités et mentalités locales. Là aussi, recul de souveraineté ? L'invitation est, en tout cas, pressante à réviser les pratiques biaisées – accentuées aux lendemains du séisme – et à s'atteler à la tâche de faciliter aux acteurs non gouvernementaux haïtiens leur existence, leur visibilité, leur impact et leur rôle en regard des pouvoirs publics.

Marlyse Thommen-Strasser



HAÏTI A RECONSTRUIRE AUTREMENT

La proposition d'Enocque est inspirée par les pratiques du budget participatif municipal nées à Porto Alegre au Brésil et les multiples expériences en cours depuis lors, ailleurs au monde. Elle est aussi le résultat des innombrables échanges d'expériences facilités par les Forums sociaux mondiaux et de la vaste diffusion des savoirs sociaux. Résultat, enfin, d'un atelier régional réalisé par le Réseau Lebre (aujourd'hui, Réseau international pour une Économie humaine) en 2006 en Haïti sur les relations entre la société civile et les pouvoirs publics. La proposition d'Enocque était pensée pour s'appliquer à la reconstruction des écoles après le séisme de 2010. Excellente occasion de mobiliser les acteurs concernés : parents d'élèves, enseignants et syndicats, organisations d'Églises, ONG nationales ou internationales, pouvoirs publics à tous niveaux. En effet dans le domaine de l'éducation primaire, un grand potentiel de ressources humaines est disponible pour apprendre et pratiquer cette « redevabilité sociale » mutuelle comme une monnaie d'échange entre les pouvoirs publics et la société civile. Sans s'attaquer d'emblée à 100% des écoles, on pourrait sélectionner des lieux précis : exactement là où il y a à construire une école, là où des acteurs publics et privés seraient prêts à jouer le jeu de la concertation, autour d'un projet concret, de la transparence, sans intention de récupération ou de détournement. On pourrait pointer les difficultés, sans jeter la faute aux uns ou aux autres mais en cherchant les voies de les surmonter, créant, grandeur nature mais sur un objet restreint, des exemples qui fonctionnent, qui deviendraient des modèles à étendre ensuite aux soins de santé, au logement, aux routes, à l'accès à l'eau potable...

Et apprendre enfin la pratique démocratique, la faire vivre autrement que par des discours creusant la désillusion. La proposition n'a pas – jusqu'à présent – connu la suite espérée. Mais le concept et les exemples expérimentés ailleurs constituent déjà une force que l'on n'arrêtera pas.

Marlyse Thommen-Strasser

Membre en Suisse du Réseau international pour une Économie humaine

dans la mise en place de la démocratie en Haïti n'a pas été suffisamment pris en compte : les relations entre la société et les pouvoirs publics, qui doivent dépasser le simple dialogue et s'orienter vers une dimension beaucoup plus importante, celle de la *redevabilité sociale*.

De la redevabilité à la redevabilité sociale

La redevabilité sociale occupe depuis la fin du siècle dernier une place importante dans le processus démocratique de plusieurs pays à travers le monde. Pour comprendre son importance pour Haïti, il faut cerner d'abord le mot *redevabilité* qui est la « capacité pour quelqu'un d'être redevable de quelque chose ». Cette définition littérale est largement insuffisante au regard des attentes de notre société. Pour approfondir, il y a lieu de se demander si la déclaration, par les autorités d'un pays, du nombre de kilomètres de route construits suffit pour promouvoir la bonne gouvernance. A plus forte raison si le budget prévoyait la construction de 1 500 kilomètres de route alors que seulement 500 sont réalisés. Ou encore la mise en avant de l'éducation de tous les enfants de 6 ans de la commune de Cité-Soleil en Haïti, alors que seulement 60% y accèdent. Ce concept nécessite ainsi d'autres éléments plus opérationnels qui permettent de définir la redevabilité comme étant « l'obligation qui est faite aux détenteurs de pouvoir de rendre des comptes ou d'assumer la [responsabilité] de leurs actions ».

Pourquoi la redevabilité sociale en Haïti ?

Au concept de *redevabilité* s'ajoute l'adjectif *sociale* qui intègre l'engagement civique. En effet, la redevabilité sociale va au-delà de la justification des actions et des résultats. Elle prend en compte la dimension de la participation citoyenne, particulièrement le contrôle de l'action publique par des citoyens ordinaires. La redevabilité sociale est en conséquence un mixte d'obligations : l'obligation aux responsables politiques de rendre des comptes à la population et l'obligation aux citoyens ordinaires d'exiger des comptes de la part des responsables politiques.

Ces obligations mutuelles sont une urgence pour Haïti. Depuis le départ de Jean-Claude Duvalier, la population toute entière est en quête permanente de transparence et de dialogue. La mise en place des méca-

nismes de redevabilité sociale obligerait, d'une part, les autorités haïtiennes à rendre des comptes de leur gestion et, d'autre part, les citoyens à exiger des comptes des autorités. Les résultats des élections présidentielles, législatives ou locales sont généralement le fruit d'un pacte social tacite signé moralement entre les citoyens et leurs représentants. L'engagement du citoyen permettra aux responsables politiques de toujours avoir comme boussole les promesses électorales. Les raisons d'être de la redevabilité sociale tournent alors autour de 3 axes principaux : la promotion de la bonne gouvernance, l'accroissement de l'efficacité du développement et le renforcement des moyens d'action.

La bonne gouvernance est au centre des mécanismes de la redevabilité sociale. D'importantes crises s'installent dans les relations entre les citoyens et les responsables politiques. Elles sont le plus souvent caractérisées soit par une crise de légitimité, soit par une crise de gouvernance notamment celle de la capacité des représentants de la population de mettre en œuvre une politique qui réponde à ses attentes. La mise en place des mécanismes de responsabilisation des responsables et des citoyens permet à ces derniers d'obtenir des informations, d'exprimer leurs besoins et d'obliger les représentants à rendre compte de leurs actions. Ainsi, des citoyens ordinaires dépassent le stade de simples protestations pour engager une concertation avec les fonctionnaires et les politiciens de manière méthodique, constructive et systématique.

L'accroissement de l'efficacité du développement passera par une meilleure prestation des services publics et par une conception plus éclairée des politiques publiques. Dans certains pays, les pouvoirs publics ne parviennent pas toujours à offrir aux citoyens des services essentiels de base à cause du manque de ressources, de la mauvaise utilisation des ressources disponibles ou encore de la corruption. De plus, les pouvoirs publics élaborent souvent des politiques publiques en dehors de toute transparence et de manière discrétionnaire - ce qui va à l'encontre d'abord des pratiques démocratiques - et, ensuite, en dehors des besoins réels des populations marginalisées, notamment des pauvres. L'équilibre et la compatibilité des objectifs des trois groupes d'intervenants dans l'élaboration des politiques publiques, à savoir les décideurs politiques, les four-

nisseurs de services et les citoyens bénéficiaires des services, jouent un rôle important dans la prestation des services publics. Les mécanismes de la redevabilité sociale assurent une meilleure circulation des informations, encouragent le dialogue et la consultation entre les trois groupes d'intervenants et créent des incitations pour améliorer les rendements. Ainsi, la prestation des services est plus efficace, les décisions sont plus transparentes et plus participatives.

La mise en place des mécanismes de redevabilité sociale peuvent également conduire au **renforcement des moyens d'action** de certains groupes sociaux, surtout des pauvres. Avec le développement des mécanismes de la redevabilité sociale, les moyens d'action des citoyens sont renforcés grâce à leur participation et à leur engagement civique. L'insatisfaction des citoyens, notamment des pauvres, s'explique surtout par un manque de capacité de réaction immédiate et par un manque de responsabilité des autorités vis-à-vis de ces groupes sociaux.

En mettant à la disposition des citoyens des informations leur permettant d'exercer leurs droits à des prestations et en les encourageant à faire connaître leurs réactions aux politiques, la redevabilité sociale permet de mieux faire entendre la voix des citoyens défavorisés et vulnérables. Dans ce sens, les moyens d'action des groupes de populations pauvres mais organisées, devraient se trouver renforcés, la probabilité pour que les autorités réagissent à leurs besoins augmenterait progressivement et le sentiment d'injustice sociale diminuerait.

Un modèle d'intervention pour la communauté internationale

L'absence de mécanismes de redevabilité sociale a une influence négative sur la dynamique du processus de l'apprentissage démocratique en Haïti. Il n'existe pas de mécanismes qui établissent un vrai dialogue entre les pouvoirs publics et la société

civile en Haïti. Il est impératif de les mettre en place.

La communauté internationale aurait pu s'appuyer sur les mécanismes de la redevabilité sociale pour renforcer la démocratie en Haïti notamment pour faciliter une meilleure implication et l'engagement des citoyens dans les affaires de l'État et obliger les responsables politiques à rendre des comptes à la société haïtienne. Le financement des actions gouvernementales ou celui des organisations non gouvernementales d'une manière générale, et ceux qui sont liés directement au renforcement de la démocratie en particulier, pourrait être conditionné par l'obligation de fournir, non seulement aux bailleurs qui financent mais aussi à la population haïtienne, toutes les informations nécessaires sur la façon dont les fonds ont été dépensés.

Cette dynamique pourrait être également créée au sein de la population, notamment des communautés concernées, en vue d'orienter les citoyens dans une démarche d'obligation d'exiger des comptes de la part des responsables politiques qui utilisent les fonds alloués par les bailleurs. Cette démarche pourrait renforcer la société civile et conduire progressivement à la mise en place des mécanismes de redevabilité sociale même à travers les fonds de l'État lui-même.

Un outil d'apprentissage démocratique

L'accession du président Joseph Michel Martelly au pouvoir exécutif et celle des membres actuels du pouvoir législatif au Parlement est le résultat de ce pacte social que nous avons évoqué plus haut. Ils sont tenus responsables de leurs conduites et de leurs résultats. Or, la pratique a toujours montré que les candidats, après avoir bénéficié de la confiance de la population pour accéder au pouvoir, oublient l'engagement qu'ils ont eu avec la population au moment des campagnes électorales. La mise

en place des mécanismes de redevabilité sociale obligerait les citoyens à ne plus rester passifs, mais à rentrer dans une dynamique de dialogue permanent et organisé avec les responsables politiques.

Dans le contexte de la reconstruction dans lequel se trouve actuellement Haïti, les mécanismes de redevabilité sociale sont de plus en plus nécessaires. La population attend avec impatience au moins la pose de la première pierre⁴ et espère être au moins informée des actions déjà entreprises et celles à entreprendre pouvant aboutir au démarrage effectif de la dite reconstruction.

Mais reconstruire quoi ? Des routes ? Des bâtiments pour des logements sociaux ? Des édifices publics ? Des ponts ? Quels sont les fonds déjà disponibles ? D'où proviennent-ils ? Comment a-t-on utilisé les fonds déjà disponibles ? Quels sont les projets déjà sélectionnés ? Comment les choisir ? Quelle firme a fait les meilleures propositions techniques et financières ?

Ce sont autant d'interrogations auxquelles la population a droit à des réponses qui ne peuvent, en aucun cas, être considérées comme des « secrets d'État ». La population a droit à ces informations afin de pouvoir analyser la pertinence de chaque projet et de comprendre s'ils sont inscrits dans les priorités de leurs besoins. La communauté internationale a une importante responsabilité dans la mise en place des mécanismes de la redevabilité sociale à travers les fonds de la reconstruction par exemple.

Le conditionnement des aides aux pratiques de redevabilité sociale devrait contribuer à favoriser un comportement actif de la part des citoyens, combattre toutes les possibilités de corruption dans l'exécution des différentes actions envisagées pour la reconstruction. Cette exigence pourrait concourir à désamorcer la tension, créer un climat de stabilité, contribuer au progrès du processus d'apprentissage démocratique en Haïti.

1. HURBON Laënnec, *Pour une sociologie d'Haïti au XXIème siècle. La démocratie introuvable*. Paris, Editions Karthala, 2001, p 65

2. La Constitution haïtienne de 1987 vient d'être amendée dans un contexte très controversé.

3. HEROLD Jean François, *Tradition et changement démocratique*, in *Dynamique de la construction démocratique en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Haïti*, Fondation Gérard Pierre-Charles, 2008, p 231

4. En dehors des constructions ou reconstructions prises en charge par des ONG, il y a bien eu des constructions, par exemple de petites maisonnettes, mais toujours considérées comme étape « transitoire » après l'étape « provisoire » des tentes.

Développement et civilisations est une publication éditée depuis 1972 sous divers noms par l'association Développement et Civilisations - Lebrete-Irfed - 49, rue de la Glacière - 75013 PARIS - FRANCE - 33(0)1.47.07.10.07 - contact@lebrete-irfed.org

L'association Développement et Civilisations - Lebrete-Irfed anime le Réseau international pour une Économie humaine, réseau d'acteurs de développement solidaire présents sur tous les continents.

Directeur de la publication : Yves Berthelot - **Rédacteur en chef** : Antoine Sondag - **Conseil de rédaction** : Claude Baehrel, Yves Berthelot, Vincent Berthet, Karine Besses, Pierre Chalvidan, Roland Colin, Isabelle Duquesne, Jacqueline Heinrich, Lucien Heitz, Serge Lafitte, Karine Meaux, Marilza De Melo-Foucher, Pierre Vilain.

La reproduction de textes publiés est autorisée à la seule condition que soit clairement indiquée la source, avec les coordonnées de Développement et civilisations. Un exemplaire du document reproduisant le texte doit être envoyé à l'adresse de la publication.

Abonnement annuel tous pays (10 n°/an) : 38 € (version papier + @) ou 25 € (version @) - Le numéro : 4 € - chèque en €, CHF ou US\$ à l'ordre de Développement et Civilisations - Lebrete-Irfed

Virements bancaires : en France : LA POSTE FR10-2004-1010-1233-2971-2T03-350 (BIC : PSSTFRPPSCE)

ou en Suisse : RAIFFEISEN - Genève, N° IBAN CH41 8018 1000 0074 9583 6 CHF (SWIFT : RAIFCH22)

ISSN 1951-0012 - Imprimerie IGC Communigraphie - St Étienne - 04 77 92 04 80 - Imprimé sur papier recyclé

