

Du vin nouveau dans de vieilles bouteilles ? L'analyse de l'impasse de la gouvernance en Haïti

Par **Robert Muggah**, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève, directeur de recherche du Small Arms Survey, chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix • robert.muggah@smallarmssurvey.org
Traduit de l'anglais

L'adage selon lequel une meilleure – ou une bonne – gouvernance requiert du temps et un engagement continu fait depuis longtemps partie du langage des décideurs de politiques internationales. Il s'applique particulièrement aux pays aux prises avec une instabilité chronique et systémique. Bien avant le milieu des années 1980¹ et la chute du fameux régime dictatorial de Jean-Claude Duvalier, Haïti fut qualifiée « d'État faible », puis « d'État failli », « d'État précaire » et « d'État effondré » (Hawrylak et Malone, 2005; Muggah et Krause, 2006).

Depuis le début des années 1990, au moins cinq missions différentes des Nations Unies eurent pour aspiration de promouvoir une réforme de la gouvernance dans ce pays considéré comme le plus pauvre et le plus corrompu de l'hémisphère occidental, les interventions allant de l'organisation d'élections à la fourniture de services de soutien. Comme on pouvait s'y attendre, les efforts multilatéraux et bilatéraux déployés en Haïti pour améliorer la gouvernance ont donné des résultats décevants. Ainsi, ces tentatives offrent-elles des leçons d'humilité pour quiconque chercherait à exporter la bonne gouvernance.

Si au final la bonne gouvernance est synonyme d'un système politique démocratique fonctionnel et d'une bureaucratie de type wébérien, alors les interventions multilatérales et bilatérales en Haïti n'auront dispensé que de modestes dividendes. En dépit des décennies d'investissements, les problèmes de ce pays semblent être encore plus insolubles et non l'inverse. Mais si la bonne gouvernance est définie de façon plus concrète comme un agencement de plusieurs processus distincts

destinés à renforcer certains aspects de la responsabilité et de la réceptivité du secteur public – création de systèmes fonctionnels d'inscription électorale, encouragement à la formation des fonctionnaires au respect de la loi, mise sur pied d'un ministère de la Sécurité plus efficace, engagement d'une réforme des services de police, promotion d'une part des droits de la personne et d'autre part de la capacité des services publics et des organisations non gouvernementales –, alors certaines interventions externes se sont révélées bénéfiques, même si elles n'ont pas été particulièrement « réussies ».

Dans bien des cas, il est très difficile de mesurer l'efficacité de la promotion des principes de la gouvernance démocratique. Cela se révèle surtout vrai dans un environnement caractérisé par une vulnérabilité et une insécurité permanente et frappé par des catastrophes naturelles majeures. Il est également malaisé d'estimer les contributions de chacun en raison du nombre important de donateurs et des différentes agences des Nations Unies impliquées, même si plusieurs de ces acteurs cherchent à augmenter la cohérence de leurs implications en travaillant de façon concertée (Muggah, 2007). Car malgré les initiatives visant à appliquer des normes – érigées notamment par l'OCDE –, le manque généralisé de cohérence et de coordination entre les principaux acteurs quant aux priorités stratégiques à adopter dans les pays à situation précaire fait qu'il est difficile – et même potentiellement mal avisé – d'évaluer les effets pratiques de certaines interventions techniques sur le terrain. C'est d'autant plus vrai quand on sait qu'il n'existe que très peu de preuves comparatives d'une relation de cause à effet entre des mesures spécifiques de gouvernance (la baisse de la corruption, la réforme judiciaire, le contrôle électoral, par exemple) et le développement de

¹ Depuis son indépendance en 1804, Haïti a connu plus de trente coups d'État militaires et plus de vingt Constitutions.

celle-ci en général. Il est ainsi primordial que toute analyse se fonde sur des critères clairs et qu'au moins l'orgueil démesuré caractéristique des efforts déployés dans les années 1990 pour promouvoir la démocratie soit remplacé par une bonne dose de pragmatisme.

Dans le présent article, divisé en trois parties, nous livrons un aperçu critique des investissements passés et présents pour encourager la bonne gouvernance en Haïti. Nous retraçons d'abord l'historique des efforts externes engagés pour impulser la gouvernance entre 1990 et 2008, en montrant comment l'assistance technique a oscillé entre la consolidation des institutions publiques et des projets plus radicaux excluant l'État dans son ensemble, soi-disant au profit de la société civile et pour assurer la prestation de services. Les différentes approches utilisées pour promouvoir la gouvernance ont été autant inspirées par le climat incertain de la capitale de Port-au-Prince que par des intérêts, des propositions et des courants de pensée changeants émanant de Washington, de Paris, de Bruxelles et d'Ottawa. Dans la deuxième partie, nous revenons brièvement sur les facteurs qui ont mené à « l'impasse de la gouvernance » en Haïti, dont les dynamiques polarisées et stratifiées des relations entre l'État et la société civile, le modèle de gouvernance de type « centre/périphérie » et les caractéristiques géopolitiques de l'aide multilatérale et bilatérale. Enfin, dans la troisième partie de l'article, nous dressons un bilan des forces et des faiblesses de la promotion de la gouvernance et nous offrons plusieurs pistes de solution pour en améliorer la pratique.

■ LA CHRONOLOGIE DE LA FAILLITE DE L'ÉTAT : DE 1987 À 2008

En Haïti, l'instabilité des pratiques en vigueur, les hauts niveaux de violence armée et des priorités géopolitiques évolutives ont empêché à plusieurs reprises le déploiement d'une stratégie de gouvernance cohérente et

reconnue à l'échelle du pays. Le niveau spectaculaire de la violence faisant rage depuis l'expulsion du président Jean-Bertrand Aristide au début de 2004 (Kolbe et Hudson, 2006²) a certes fait les manchettes des médias, mais Haïti est en réalité victime d'une crise profonde de sa gouvernance depuis des décennies.

En 1987, après la promulgation d'une nouvelle Constitution, le pays a dû faire face à une instabilité politique dont son centre, Port-au-Prince, était à l'origine. Les gains enregistrés lors du transfert démocratique du pouvoir au président Aristide et à son parti le Fanmi Lavalas en 1990 ont été très vite perdus à la suite de son retrait forcé fomenté par le lieutenant-général Raoul Cédras et les Forces armées haïtiennes moins de douze mois plus tard. Afin d'obliger Cédras à réintégrer Aristide au pouvoir, les Nations Unies, l'Organisation des États américains (OEA) et des donateurs bilatéraux importants – dont les États-Unis, l'Union Européenne, la France, le Canada et la Banque mondiale – ont infligé des sanctions au pays et ont autorisé les deux premières d'une série de missions d'intervention, l'une d'entre elles dirigée par les États-Unis et l'autre par les Nations Unies, la Mission des Nations Unies en Haïti (de 1993 à 1996).

Après avoir été rétabli dans ses fonctions et avec l'appui de donateurs externes, Aristide a engagé plusieurs réformes qui devaient contribuer à stabiliser le pays et, plus généralement, à promouvoir la gouvernance. Il a immédiatement dissous les Forces armées d'Haïti et, par décret présidentiel, il a réhabilité la Police nationale haïtienne comme unique gardienne légitime de la sécurité de l'État, alors qu'un programme de désarmement et de démobilisation parrainé par les États-Unis et les Nations Unies visait les Forces armées d'Haïti. Aristide a été remplacé par le président René Préval – à l'époque un grand allié d'Aristide – à l'issue des élections de 1996. L'aide a alors afflué dans le pays. Les donateurs ont cependant fait preuve de plus en plus de prudence eu égard aux résultats dérisoires de ces réformes et la pression s'est accrue

² L'étude a mis en lumière des abus aux droits de la personne systématiques et généralisés à la suite de l'expulsion de Jean-Bertrand Aristide en février 2004. Sous le gouvernement intérimaire, pendant une période de 22 mois, 8 000 personnes ont été assassinées dans la grande région de Port-au-Prince seulement. On estime à 35 000 le nombre de femmes et de filles violées ou agressées sexuellement, dont plus de la moitié de ces victimes étaient des enfants. Des enlèvements, des détentions extrajudiciaires, des agressions physiques, des menaces de mort et des menaces d'agressions sexuelles étaient aussi monnaie courante. Sont responsables de ces abus aux droits de la personne, des criminels, des membres de la police haïtienne, des casques bleus et des membres de gangs anti-Lavalas.

pour que la Mission des Nations Unies en Haïti et son corps de police civile se retirent progressivement. Vers la fin de 1997, les Nations Unies ont mis un terme à plusieurs de leurs opérations de maintien de la paix et seul un contingent symbolique de police civile des Nations Unies est demeuré sur place. Dans le même temps, le gouvernement Préval faisait face à une impasse politique et au mécontentement de la population, mécontentement attisé en grande partie par les groupes pro-Lavalas et des casseurs.

L'insécurité en Haïti a augmenté rapidement entre 1998 et 2002. La corruption généralisée – étendue à la Police nationale haïtienne et aux services de douane – devenait difficile à cacher et la violence politique redoublait. Après la première moitié de 1998, plus de 340 millions de dollars américains étaient retenus par des institutions financières internationales en raison « d'instabilité politique, d'une gouvernance affligeante et de corruption » autant de freins qui seraient invoqués à répétition pendant la décennie suivante (Banque mondiale, 2002 ; Carillo, 2007).

Des efforts sporadiques visant à favoriser la gouvernance ont été chapeautés par l'OEA et par des donateurs bilatéraux tels que les États-Unis, la France et le Canada ; ils étaient concentrés sur le renforcement des rôles clefs des pouvoirs publics – celui du ministère des Finances et des tribunaux –, mais aussi sur le respect des droits de la personne sous la surveillance d'organisations non gouvernementales. Comme ces interventions étaient distinctes et non coordonnées, elles étaient souvent abandonnées prématurément. L'aide multilatérale ayant été bloquée après les élections législatives fortement contestées de 2000 qui ont reporté Aristide au pouvoir, la situation du pays s'est dégradée de façon dramatique. En 2001, les Nations Unies avaient presque achevé leurs activités dans le pays : seul le personnel essentiel était resté sur place. La Banque mondiale, pour sa part, a annoncé une fois de plus qu'elle suspendait ses prêts.

À partir de 2002, le pays a implosé. Une série de massacres commis à la frontière par des « rebelles » – en fait des escadrons de la mort paramilitaires et des

anciens soldats des Forces armées haïtiennes (dont certains entraînés soi-disant par l'armée américaine) – a plongé le pays dans le chaos. Peu d'acteurs, comme la Communauté des Caraïbes³, étaient préparés à intervenir au-delà de l'expression habituelle de leur inquiétude et de leur indignation. Dès lors, les donateurs, de concert avec la diaspora haïtienne et l'élite économique du pays, sont devenus de plus en plus méfiants à l'égard du style autocratique du président Aristide et de son utilisation d'une milice armée, connue familièrement sous le nom de « Chimères ».

Choisissant une approche non interventionniste, certains donateurs, dont les États-Unis, le Canada et la France, ont commencé à diriger (indirectement) l'aide à la promotion de la gouvernance sur le recrutement et la formation de « groupes d'opposition », non seulement dans la capitale, mais également en République dominicaine, au Chili et aux États-Unis. À la fin de février 2004, les prétendus rebelles ont envahi la capitale et Aristide dut s'exiler en Afrique. Presque dix ans jour pour jour après la fin de la dernière mission de paix d'envergure en Haïti, le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a approuvé une nouvelle intervention et a adopté les résolutions 1529 et 1542 du Conseil de sécurité des Nations Unies pour établir la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.

Durant les mois qui ont présidé à l'installation et à l'intervention de cette mission, un gouvernement de transition a été formé pour ouvrir la voie à des élections législatives, puis à un scrutin présidentiel en 2005. Même si le gouvernement intérimaire a quelquefois manifesté sa volonté de s'engager dans une véritable réforme gouvernementale, il est resté paralysé par son inaptitude notoire à recueillir des fonds, par son insuffisante capacité de gestion institutionnelle, par sa pratique flagrante de la corruption et par un manque criant de crédibilité. Le pouvoir exécutif était déstabilisé par l'absence d'un corps législatif en session et n'était habilité à régler qu'au moyen de décrets exécutifs. À défaut de gains tangibles en matière de sécurité, les progrès en matière de gouvernance

³ La Communauté des Caraïbes a été formée en 1973. Les membres actuels en sont Antigua, la Barbade, les Bahamas, Belize, la Guyane, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Montserrat, Saint-Kitts-Nevis-Anguilla.

étaient lents et pénibles et, sans aucun doute, une priorité politique de deuxième ordre.

Au cœur de la mission des Nations Unies, opérait un mécanisme de planification et de collecte de fonds centralisé – le Cadre de coopération intérimaire (CCI) – qui combinait un système d'évaluation des besoins, une structure de recensement des engagements et d'harmonisation de l'aide et une réserve pour les contributions à affectation spécifique. Le CCI suggérait une quadruple approche pour le rétablissement de la paix et de la sécurité en Haïti. Elle était axée sur la gouvernance politique et le dialogue national, la gouvernance économique et le développement institutionnel, le rétablissement de la situation économique et enfin l'accès aux services de base. Plus de 1,089 milliard de dollars américains ont été investis par plus de douze pays. On attendait de cette approche une réelle cohérence des actions entreprises. On espérait également que le CCI serve de plateforme à un futur programme stratégique de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP).

Comme c'est souvent le cas avec Haïti, les attentes étaient irréalistes. Une partie du problème résidait dans la multiplicité des donateurs au sein même du CCI. Mis sur pied hâtivement en moins de deux mois au milieu de l'année 2004 par vingt-six partenaires bilatéraux et multilatéraux (deux cent cinquante experts nationaux et internationaux) et chapeauté conjointement par les Nations Unies, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, il manquait de toute évidence de légitimité verticale et horizontale. Le CCI n'a jamais « appartenu » à proprement parler aux Haïtiens et son processus n'était inclusif qu'à travers les consultations publiques périodiques tenues dans la capitale de Port-au-Prince. En tenant compte des réalités politique et économique d'Haïti, il n'est pas erroné d'affirmer que les aspirations du CCI étaient trop ambitieuses. Douze mois après sa création, moins de 10 % des ressources qui lui étaient allouées avaient été distribuées. En outre, la participation des partenaires dans le CCI était erratique,

la France et les États-Unis l'ignorant presque totalement. De la même manière, des fonds nantis n'ont pas été utilisés, et ce, malgré des conférences internationales tenues à cet effet en 2004 et en 2005. Finalement, avec l'engagement matériel et militaire accru de partenaires régionaux tels que le Brésil, l'Argentine et le Chili (qui pour la première fois dirigeaient une force de maintien de la paix des Nations Unies), les investissements dans le CCI ont commencé à chuter.

En 2006, l'élection « réussie » de René Préval a permis au pays de renouer avec une certaine stabilité économique et politique. Même si l'insécurité était encore généralisée – le président (et les casques bleus des Nations Unies) tentait d'effrayer les dissidents avec la formule « déposer les armes ou mourir » –, une apparence de progrès macroéconomique semblait vouloir poindre pour la première fois depuis plus de dix ans. Toujours pour la première fois depuis une décennie, le PIB a augmenté de façon stable⁴ et, grâce à l'insistance de la Banque mondiale, la « promotion de la gouvernance » a été ramenée en tête de la liste des priorités.

Après la ratification en 2004 de la Convention interaméricaine contre la corruption de l'OEA, une stratégie contre la corruption a commencé à être élaborée. Des initiatives prometteuses financées par l'Institut de la Banque mondiale, dont une enquête diagnostique à grande échelle (2005)⁵ et des études de suivi des aptitudes de la fonction publique en 2007 (Viguer, 2007), ciblaient les conséquences d'une gouvernance faible sur la croissance économique. En outre, l'interaction continue entre les acteurs des secteurs public et privé lors du déroulement de l'enquête diagnostique a permis de légitimer une stratégie nationale de gouvernance. Celle-ci comprenait la mise en place d'une réforme de la gouvernance économique en phase avec la direction de la gestion économique et du secteur public de la Banque mondiale ainsi qu'avec l'Institut de la Banque mondiale. Pour autant, arguant de « contraintes sévères à l'échelle locale », l'Institut de la Banque mondiale a préféré

⁴ Pour un compte rendu des tendances macroéconomiques en Haïti depuis 1990, voir Muggah (2008, p. 174-176).

⁵ Selon S. Carillo (2007), « [s]upporté par nombre d'individus très dévoués, tant au gouvernement que dans les ONG, un comité directeur formé de vingt-trois personnes a été mis sur pied par l'[Unité de lutte contre la corruption] et des organismes de la société civile afin d'encadrer le déroulement du diagnostic du GAC [Stratégie gouvernance et anticorruption]. Les membres du comité ont amené à la table de discussion des points de vue propres à chacun sur les priorités de la gouvernance ».

« investir dans le renforcement du rôle des acteurs non gouvernementaux et la promotion des actions collectives qui [vont au-delà des] approches technocratiques⁶ ».

■ L'ANATOMIE DE LA FAILLITE DE L'ÉTAT : DE LA BASE AU SOMMET

Même si de nombreuses corrélations indiquent sans équivoque que l'avenir de la gouvernance haïtienne se façonne à l'extérieur du pays, les causes de l'impasse sont communément attribuées aux Haïtiens. En d'autres termes, la « mauvaise gouvernance » est de façon générale perçue comme la conséquence des faiblesses caractéristiques de la société haïtienne, ces faiblesses étant elles-mêmes à mettre au crédit de l'illégitimité politique, de la corruption rampante et du sous-développement structurel. De temps à autre, une réaction de pure forme se manifeste envers les effets paralysants de la situation géopolitique et le racisme latent des étrangers (et de l'élite haïtienne). Il est en revanche avéré que certains segments de la société haïtienne sont responsables de l'effondrement de la gouvernance ainsi sapées « par le bas ». Peu d'observateurs relèvent les écarts politiques, sociaux et économiques importants qui persistent dans la société haïtienne et qui résultent, à un certain degré, de l'héritage autoritariste du pays (des années 1950 aux années 1980) et des politiques populistes de militarisation (des années 1990). Aucun observateur sérieux ne niera que les problèmes politiques et sociaux du pays ont pour origine le mélange de la corruption systématisée des centres de décision, d'une planification macroéconomique inexistante et de la pauvreté endémique de la population⁷.

Depuis les cinquante dernières années, le pouvoir a été en Haïti la chasse gardée de l'élite politico-économique. Les inégalités sont extrêmes : presque 50 % de la fortune du pays est concentrée entre les mains de seulement 1 % de la population. En considération de ces disparités salariales, la plupart des citoyens ont travaillé et travaillent encore illégalement. Comme il était d'usage pendant les années de guerre froide, les donateurs se montraient dans l'ensemble satisfaits de la stabilité qu'offraient les régimes dictatoriaux d'Haïti – notamment en raison de la proximité de l'île voisine communiste de Cuba – et de l'ordre public que cette stabilité permettait de maintenir. Avec l'ascension fulgurante d'Aristide dans les années 1990, un fort sentiment populiste pour les démunis a brièvement fait son apparition dans le paysage politique. Pour autant, hormis un bref intermède au milieu des années 1990, l'État a été manifestement réfractaire, voire inapte, à renforcer et à gérer des services publics responsables, légitimes et accessibles à la majeure partie de la population urbaine et rurale d'Haïti. Un cocktail détonant fait de corruption, de politiques controversées, de services publics anémiques et déloyaux à l'extérieur de la capitale ajouté à une situation économique et sociale précaire⁸ a fini par exploser dans une série d'événements violents au cours des vingt dernières années.

La corruption, endémique depuis les années 1970 et en tout état de cause bien avant que le mot fasse son apparition dans le discours sur l'aide internationale, représente un autre obstacle de taille à la mise en place d'une gouvernance légitime, prévisible et efficace en Haïti. En 2004, Transparency International a désigné Haïti comme étant le pays le plus corrompu au monde

⁶ Entretien avec Suzanna Carillo de l'Institut de la Banque mondiale, septembre 2008.

⁷ Plus des deux tiers des 8,4 millions d'habitants vivent sous le seuil de la pauvreté, l'espérance de vie avoisine les cinquante ans et moins de 40 % des Haïtiens ont accès à de l'eau potable. Haïti est aussi l'un des pays dont l'environnement est le plus dégradé au monde.

⁸ Malgré les interventions massives des Nations Unies et l'injection de fonds destinés à stimuler la croissance économique, le bilan macroéconomique du pays, marqué par des taux d'inflation élevés et une croissance négative par intermittence, est affligeant. Selon les données de la Banque mondiale, les conditions structurelles pour une croissance rapide n'étaient pas réunies dans les années 1990. L'environnement macroéconomique était et demeure caractérisé par de faibles exportations, un monopole de l'élite sur l'importation des biens de première nécessité, une pratique massive du travail illégal, une dépendance envers l'agriculture de subsistance et un assujettissement déjà ancien à l'aide internationale au développement. Les budgets du pays sont rarement rendus publics et le déficit national s'alourdit sans cesse, il a maintes fois été financé par des bons émis par la Banque nationale. À cause des sanctions économiques et aussi des catastrophes naturelles, les rentes allouées au pays sont passées de 256 millions à 931 millions de dollars américains entre 1997 et 2002. Elles sont aujourd'hui la principale source de revenus du pays. Pour un bilan de la situation économique d'Haïti, lire Muggah (2008).

(sur un total de cent quarante-cinq pays) et la situation semble s'être aggravée au cours des années qui suivirent (Carillo, 2007). Depuis la décennie 1990, des donateurs clefs comme les États-Unis, l'Union Européenne, la France et le Canada ont dénoncé à maintes reprises la corruption comme le facteur qui détériorait le plus les relations bilatérales qu'ils entretenaient avec les autorités haïtiennes. La corruption, et l'illégitimité qu'elle engendre, est répandue bien au-delà de l'élite des décideurs du pays : elle est enracinée profondément dans les secteurs de la sécurité et de la justice, dans les services publics et dans certains pans du secteur privé (Institut de la Banque mondiale, 2007). Étant donné le niveau de corruption observé, les donateurs ont adopté une approche prudente et sans risque lors de leurs négociations avec les institutions haïtiennes officielles. De plus, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont suspendu plusieurs fois le versement de prêts et ont abaissé la cote de crédit du pays. Par voie de conséquence, Haïti affiche aujourd'hui un des plus faibles indicateurs de développement humain au monde (Programme des Nations Unies pour le développement, 2004), en baisse par rapport à l'indice obtenu au début des années 1990. En 2007, plus de 90% des Haïtiens interrogés ont déclaré que la corruption – surtout les pots-de-vin distribués aux fonctionnaires – était un « problème très important », et les deux tiers des répondants ont affirmé que la corruption avait empiré depuis 2005⁹.

En plus de l'insuccès récurrent de la gestion des affaires intérieures d'Haïti, des facteurs externes « par le haut » ont également eu des effets paralysants sur la faculté de l'État à gouverner. Le commerce des armes, les trafics de narcotiques, l'expulsion des criminels depuis les États-Unis vers Haïti¹⁰ et des facteurs géopolitiques ont fortement contrarié les efforts déployés pour la promotion d'une gouvernance fondée sur le respect des lois (Gauthier et Bonin, 2008; Muggah, 2005). L'immixtion des bailleurs de fonds (multilatéraux et bilatéraux) dans les affaires intérieures du pays et

l'assujettissement de leur aide à des conditionnalités représentent d'autres paramètres de nature exogène à prendre en compte. Pendant la période qui a précédé les élections contestées de 2000, gagnées par Aristide, l'OEA – appuyée par le Canada et les États-Unis – a par exemple exercé de fortes pressions sur le président et ses alliés, les menaçant de sanctions et du gel de l'aide. Les actions de l'OEA n'ont pas produit le résultat escompté (empêcher Aristide d'être réélu). Elles ont au contraire aggravé une situation déjà alarmante. Les frictions entre les donateurs et les autorités haïtiennes ont abouti à des gaspillages et à des inégalités dans la distribution des investissements : « des 2 milliards de dollars américains dépensés par la communauté internationale entre 1994 et 1998, il n'existe aujourd'hui virtuellement aucun héritage » (Hawrylak et Malone, 2005, p. 35). En signe de leur mécontentement, les bailleurs de fonds ont progressivement ignoré les autorités haïtiennes et ont choisi de financer directement les organisations de la société civile.

Compte tenu du contexte politique d'Haïti, il n'est pas surprenant que les donateurs aient éprouvé de la difficulté à trouver d'autres points d'entrée au pays pour promouvoir la gouvernance. Au début des années 1990, ils sont arrivés à la conclusion que le coût d'un processus par étapes était beaucoup trop élevé dans un environnement où les négociations politiques se terminaient fréquemment dans la violence. Dans la deuxième moitié des années 1990, certains donateurs (dont les États-Unis et la France), frustrés par les positions de plus en plus agressives d'Aristide, ont entrepris de fournir en secret une aide aux groupes anti-Lavalas, dont le peu recommandable Groupe des 184. Même dans des circonstances favorables, il est ardu d'identifier et de renforcer les organisations de la société civile que les spécialistes de l'aide internationale voient désormais comme un élément fondamental à l'ordre du jour de la gouvernance. Aussi, en dépit des efforts considérables consentis pour confirmer les associations bénévoles, les coopératives, les syndicats et les organisations

⁹ En ce sens, la demande pour une réforme existe : des groupes du secteur privé ont affirmé qu'ils verseraient jusqu'à 7,5% de leurs revenus pour éliminer la corruption. Plus récemment (en août 2007), l'Unité de lutte contre la corruption a fait une déclaration qui annonçait une stratégie nationale pour lutter contre la corruption. Voir Institut de la Banque mondiale, 2007, p. 20-23.

¹⁰ On s'attend à l'expulsion vers Haïti de dizaines de milliers de condamnés haïtiens dans les années à venir.

non gouvernementales en tant que fournisseurs de services dans un État précaire – et comme contrepoids à Aristide –, la Banque mondiale a conclu de façon pessimiste que « le pays semble avoir une société civile anémiée, dont les capacités à exiger des autorités publiques qu'elles haussent leur niveau de performance et la qualité de leur réponse aux demandes des citoyens sont réduites » (Banque mondiale, 2002).

■ LES LEÇONS À RETENIR : DU VIN NOUVEAU DANS DE VIEILLES BOUTEILLES

Promouvoir la gouvernance auprès de partenaires récalcitrants dans un État précarisé apparaît comme un énorme défi. Dans un tel contexte, les stratégies nationales peuvent en effet se révéler très vite inutiles et manquer de légitimité aux yeux du peuple. Leurs retombées sont minimales et donc rapidement réversibles. La lassitude et le mécontentement du bailleur de fonds sont susceptibles de contribuer à rendre l'élaboration et l'application des politiques erratiques et imprévisibles. Ainsi, à l'exception des présidentielles de 1996 et de 2006, ainsi que d'éphémères réussites en matière de lutte contre la corruption depuis 2005, la situation générale en Haïti semble s'être détériorée, l'indice de développement humain ayant diminué depuis 1990.

Nous terminons la présente section en présentant une série d'enseignements qui aideront les décideurs politiques et les intervenants à faire la promotion d'une bonne (ou du moins acceptable) gouvernance. Elle comprend l'intérêt de détecter correctement les freins internes et externes au développement, de prévoir, au-delà des solutions techniques immédiates, les engagements politiques nécessaires, d'éviter les dichotomies de type « soit/soit », de s'affranchir des « labellisations » généralement admises et d'établir une stratégie cohérente et à long terme.

Cibler correctement les freins internes et externes au développement

Étant donné l'étendue, la magnitude et la récurrence de l'impasse de la gouvernance en Haïti, les diagnostics

et les décisions portant sur l'allocation de l'aide sont souvent émis et rendus de manière expéditive et irréfléchie. Lors du processus de prise de décision, les donateurs fixent fréquemment des objectifs contradictoires, omettent de consulter leurs partenaires et, dans certains cas, sanctionnent ces partenaires en retirant prématurément leur aide. Dans d'autres cas de figure, pris par l'urgence d'apporter leur appui, les bailleurs oublient de préparer et de fournir le cadre adéquat et approprié grâce auquel seront arrêtées les priorités, exécutés les programmes et mesurés et contrôlés les résultats. Parce que la réalité d'Haïti – son contexte politique et social, ses factions et ses réseaux complexes, ses alliances changeantes et son économie rurale – n'est pas particulièrement « compréhensible » par les contributeurs externes¹¹, les priorités sont la plupart du temps décrétées « d'en haut » plutôt que déduites (par le bas). La (supra)imposition des ordres du jour des donateurs peut très rapidement excéder la capacité déjà restreinte des Haïtiens à élaborer des politiques.

L'importance de pouvoir à la fois déceler et satisfaire les demandes du pays tout en veillant à l'appropriation locale des mesures de la réforme administrative est une démarche sans aucun doute fort bien documentée dans la littérature sur la gouvernance (Moore, 1993 ; Unsworth, 2005). Or, à mesure que se révèle l'ampleur du désastre haïtien, l'attitude des donateurs apparaît d'autant plus fondamentale. L'existence de trop nombreux bailleurs en compétition gaspille le peu de temps et d'énergie dont disposent les décideurs politiques haïtiens. Ainsi, les bailleurs risquent-ils de raffermir des systèmes corrompus en ne remédiant pas à la faiblesse de leur capacité d'analyse et en encourageant par ailleurs l'arrogance coutumière au sommet de l'État.

Préférer les solutions politiques aux rafistolages techniques

Très peu d'observateurs externes croient que les déficiences de la gouvernance haïtienne sont attribuables à une cause unique ou bien amendables par l'application de solutions rapides. Ils reconnaissent

¹¹ Une analyse politique et sociale sur la réalité changeante du pays doit être conduite, car elle fait défaut à la « lisibilité » du contexte haïtien. Moins de 1 % des décideurs politiques, des spécialistes des Nations Unies ou du personnel des organisations non gouvernementales parlent le créole, la *lingua franca*.

franchement que la crise de la gouvernance est profondément enracinée, d'une nature politique aiguë et représente un épiphénomène. La portée des interventions externes directes sur la promotion de la gouvernance dans les États précaires avec des interlocuteurs réticents est probablement plus limitée que ce que l'on augurait par le passé et l'évaluation préalable de la situation réclame un certain degré d'humilité. Dans certains cas, l'action la plus appropriée peut être de ne rien faire, peu importe l'image reflétée par cette décision auprès des politiciens, des groupes d'intérêts et des défenseurs des droits de la personne.

L'idée que les institutions publiques des pays pauvres ne sauraient être structurées en important les modèles des pays riches, mais plutôt en s'appuyant sur un processus de négociations entre l'État et la société est fortement répandue. De telles négociations requièrent de l'État qu'il soit à la fois efficace et responsable et qu'on puisse procéder à l'identification et à l'institutionnalisation des intérêts communs à l'État et à la société civile. En Haïti, la difficulté à trouver les bons interlocuteurs et à évaluer les véritables intérêts en jeu, la politisation et l'irresponsabilité des institutions publiques et la violence qui accompagne fréquemment les échanges formels ou informels entre l'État et la société civile rendent particulièrement laborieux ce mode de négociations. À titre d'exemple, les efforts déployés pour promouvoir un dialogue national – un thème récurrent dans les nombreuses résolutions des Nations Unies – sont le plus souvent restés lettre morte.

Éviter les approches de type « soit/soit » dans la promotion de la gouvernance

Un des enseignements à retenir pour la promotion de la gouvernance est que les approches de type « soit/soit » – c'est-à-dire viser soit les institutions publiques, soit la société civile – risquent de rater leur cible et de nuire plutôt que d'aider. Les donateurs doivent éviter de privilégier soit « l'État », soit « la société civile », car aucun d'eux ne détient seul la clef de la bonne gouvernance. Un tel dessein binaire peut biaiser une structuration équilibrée des

relations entre ces deux entités et signifier le cas échéant que des agences externes aient pu sans le vouloir encourager un déséquilibre des pouvoirs et d'autres pathologies semblables. À l'inverse, les stratégies sur la gouvernance devraient tenir compte explicitement de la dynamique des relations entre ces deux groupes d'acteurs et des complémentarités de leurs interventions et les inciter à mener des actions communes.

De toute évidence, de pareilles stratégies comportent certains risques lorsqu'elles sont appliquées dans des États précaires. Ici comme ailleurs, le succès des interventions dépend de la compréhension exhaustive de la situation politique et sociale du pays, dont découle ensuite le recrutement d'un personnel compétent et relativement impartial (et parlant le créole) – des individus singulièrement difficiles à trouver. En Haïti, le faible pourcentage de la population qui juge le gouvernement légitime, le taux élevé d'analphabétisme et la désuétude des moyens de communication (hormis la radio communautaire) réduit l'espoir que se développe une action collective¹².

S'affranchir de labels

Le respect aveugle de labels entraîne non seulement le risque de méconnaître des données complexes primordiales – dont la compréhension est essentielle à la bonne gouvernance –, mais également d'aboutir à l'application sans flexibilité de solutions purement techniques. Trop souvent, l'apolitisme mène à des interventions stéréotypées. Pour être efficace, la bonne gouvernance demande de considérer la société civile d'un œil neuf. Une des stratégies clés employées par les donateurs après la victoire contestée d'Aristide à l'élection de 2000 (et depuis 2004) était de rediriger l'aide vers des éléments réputés « progressistes » de la société civile et par le fait même de mettre l'État en « faillite morale ». Mais comme les bailleurs ont eu l'occasion de l'apprendre en Haïti, ainsi que dans d'autres pays, rien n'est intrinsèquement bénin dès qu'on aborde la société civile : ce n'est pas un univers autonome ou monolithique qui attendrait d'être fortifié (White, 1994).

¹² Les stratégies contre la corruption mises de l'avant par la Banque mondiale et l'Unité de lutte contre la corruption offrent de bons enseignements sur une approche de type holistique pour une réforme de la gouvernance efficace, même si le fait qu'elles privilégient les organisations non gouvernementales comporte le risque d'un retour aux anciennes méthodes.

Les donateurs, piqués au vif par les maigres retombées de leurs stratégies, observent dorénavant la société civile avec suspicion ou même comme une entité dangereuse indigne de confiance. Une fois encore, on se méprend sur les complexités inhérentes à l'œuvre au sein de la société civile¹³. Il existe certes des occasions d'encourager des « agents du changement » issus de la société civile, mais on doit absolument comprendre qu'ils agissent inféodés à une pléiade hétérogène d'intérêts, qui sont tour à tour indépendants ou subordonnés des institutions étatiques. Une attention plus grande devrait être portée à l'analyse des relations qui existent entre certaines autorités publiques et des acteurs de la société civile, ainsi que sur les réelles intentions des organismes représentatifs de favoriser les échanges politiques (pacifiques) et de canaliser les conflits.

Opter pour une approche à long terme

Il n'existe évidemment pas de raccourci pour installer la gouvernance dans des pays à l'équilibre politique, économique et social fragilisé. Dans un pays comme Haïti, il est même *a priori* difficile d'évoquer les concepts de gouvernance et de développement en raison de la nature cyclique des urgences que son peuple doit affronter. Pour une grande majorité d'Haïtiens, demain est unimaginable. Leur faire bénéficier à court terme d'avancées matérielles tangibles est la première étape nécessaire à l'établissement d'une

confiance à plus long terme. Et même si les bailleurs de fonds savent quand il faut s'effacer, ils doivent également apprendre à réfléchir sur un horizon plus lointain, perspective qui mettra à l'épreuve les cycles conventionnels de l'aide et les rendez-vous électoraux du pays. À cet effet, ils auront à faire une introspection, pour améliorer la cohérence propre à leur organisation et à leurs politiques en créant un environnement constructif et favorable à l'adoption des politiques.

Même si la teneur (considérable) des actions réalisées par les agences ne devrait pas changer de façon significative, les règles et les mécanismes de leurs engagements vont sans contredit évoluer. Les efforts consentis par le passé pour faire émerger la bonne gouvernance en Haïti ont failli non seulement à cause de facteurs internes comme l'insécurité, la corruption généralisée et l'héritage de politiques militaristes, mais également en raison de l'incidence de ressorts externes que sont les intérêts géopolitiques, un engagement inégal de la part des donateurs et le strict conditionnement de l'aide apportée. La plupart des agences internationales reconnaissent volontiers l'intérêt qu'il y a d'adopter une vision à long terme, de concert avec la volonté d'offrir une aide prolongée et non affectée et de choisir une gestion basée sur les résultats, mais il n'existe aucune garantie qu'elles pourront s'émanciper des impératifs à court terme des politiques nationales et internationales.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2002). *Haiti Country Assistance Evaluation*, rapport n° 23673, Washington D.C., Banque mondiale.
- Carrillo, S. (2007). « Assessing Governance and Strengthening Capacity in Haiti », *Capacity Development Briefs*, n° 25, Washington DC, Banque mondiale.
- Gauthier, A. et P. Bonin (2008). *Haïti: Voices of the Actors*, Madrid, FRIDE Working Paper 52.
- Hawrylak, M. et D. Malone (2005). « Haiti, Again! A Tough Peacebuilding Task », *Policy Options*, vol. 26, n° 7, p. 33-39.
- Institut de la Banque mondiale (2007). *Gouvernance et corruption en Haïti: résultat de l'enquête diagnostique sur la gouvernance*, Rapport final.
- Kolbe, A. et R. Hudson (2006). « Human Rights Abuses and other Criminal Acts in Haiti: A Random Survey of Households », *The Lancet*, n° 368, p. 864-873.

¹³ La même remarque s'applique à l'« élite », qui ne saurait être réduite à la seule classe de riches métis habitant les enclaves chatoyantes de Port-au-Prince ou encore Miami en Floride: elle comprend également des professionnels, des intellectuels, des artistes, des groupes privés de citoyens appartenant à la haute société et à la classe moyenne, et des réseaux de personnes au pays et à l'étranger qui peuvent contribuer en ressources humaines, culturelles et financières.

- Moore, M. (1993). «Declining to Learn from the East?», *IDS Bulletin*, vol. 24, n° 1, p. 39-49.
- Muggah, R. (2008). «The Perils of Changing Donor Priorities in Fragile States: The Case of Haiti», dans J. Welsh et N. Woods, *Exporting Good Governance*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, p. 169-202.
- Muggah, R. (2007). «Great Expectations: (Dis)integrated DDR in Sudan and Haiti», *Humanitarian Exchange*, n° 37, London, ODI.
- Muggah, R. (2005). *Securing Haiti's Transition: Disarmament, Demobilization and Reintegration*, Genève, Small Arms Survey.
- Muggah, R. et K. Krause (2006). «A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti», *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 57, n° 2, p. 153-181.
- Unsworth, S. (2005). *Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments be Used to Enhance Good Governance in Recipient Countries?*, Working Paper, Global Economic governance Programme, Oxford.
- Viguer, L. (2007). «Programme de renforcement de l'administration publique haïtienne», Rapport de mission.
- White, G. (1994). «Civil Society, Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground», *Democratization*, vol. 1, n° 3, p. 375-390.