les OMD en QUESTIONNEMENT

PNUD
Haïti

LES OMD EN QUESTIONNEMENT

Par Jean Claude PAULVIN
et Toussaint MONESTIME

RESUME

Le présent travail consiste à passer en revue l'évolution du Plan du Millénaire à travers le prisme économique et social haïtien et à mettre en exergue les obstacles sur lesquels les OMD se sont achoppés. Au regard de l'évolution des différents paramètres économiques et sociaux et de l'aide externe qui est un élément important pour Haïti, il faut bien se demander qu'est ce qui est à la base du comportement observé ? Il semble pertinent d'en rechercher les causes dans la pauvre gouvernance qui a caractérisé le pays depuis la Déclaration du Millénaire à New York en 1990. Ces problèmes divers de gouvernance rendent difficile la tâche de jeter les bases du développement durable en agissant sur les facteurs qui en constituent des obstacles. Dans le contexte d'un nouveau départ caractérisé par la mise en place d'un pouvoir légitimé par des élections générales tenues dans le pays, les OMD, qui sont compris comme le cadre minimal d'orientation et devant guider les actions des responsables pour les neuf prochaines années, c'est à dire jusqu'en 2015, peuvent et devraient être inscrits consciemment dans l'agenda des autorités politiques, c'est à dire dans leurs politiques publiques.

I. Introduction

La question du développement d'Haïti a toujours été, et pour cause, la préoccupation majeure des économistes et des responsables haïtiens. En raison des retards accumulés dans tous les domaines, la meilleure stratégie pour parvenir à la mise en place des bases du développement durable est de définir un cadre minimum de référence permettant de se situer dans le temps et de s'assurer d'être sur le bon chemin en ayant soin de mesurer les progrès accomplis par rapport à une ligne de base. Un tel cadre a été élaboré en 1990 et ratifié en l'an 2000 par l'Assemblée Générale des Nations Unies qui regroupe 193 Etats membres dont d'Haïti. Ce cadre, désormais considéré comme la Déclaration du millénaire**,** est devenu, depuis son adoption jusqu'à l'horizon temporel de 2015, un étalon de mesure des progrès réalisés par l'ensemble des pays signataires et les efforts à déployer par ces derniers pour parvenir au respect de ces engagements. Cet instrument étale 8 Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des pays qui ont du mal à mettre en place les conditions indispensables à l'enclenchement du progrès économique et d'une croissance soutenable. Les OMD, tels que formulés, représentent les niveaux d'acceptabilité minimale en dessous desquels le développement ne tient plus de nos jours parce que les gens sont incapables, à moins que cela, de construire des capacités suffisantes pour se battre dans le monde complexe où nous vivons, et avec les inégalités qui foisonnent tant, particulièrement dans des pays comme Haïti.

Les huit OMD sont les suivants :

1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim
2. Assurer une éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies
7. Assurer un environnement durable
8. Mettre en place un partenariat pour le développement

Ils se regroupent en deux catégories :

1) une première résulte des actions à entreprendre et des progrès à accomplir dans le domaine économique. Il s'agit de :

   - développer et appliquer des stratégies de nature à créer des emplois productifs pour les jeunes
   - réduire la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
   - réduire de moitié la proportion de la population souffrant de la faim
   - instaurer un système commercial fondé sur les règles et susceptible de contribuer au développement et à la lutte contre la pauvreté;
   - alléger la dette des pays en développement….

2) une deuxième catégorie découle des actions à mener directement dans le domaine social et environnemental dont :

   - faciliter à tous une éducation primaire
   - améliorer la santé maternelle, infantile et arrêter la propagation du VIH/SIDA
   - Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
   - assurer la durabilité des ressources environnementales

Les deux groupes d'objectifs visent à combattre la pauvreté. *Le premier renvoie à la lutte à mener contre la pauvreté monétaire* qui constitue un facteur limitatif des points de vue individuel et collectif. Il se propose d'habiliter les personnes les plus pauvres de la société à pouvoir satisfaire les besoins primaires en ayant accès à plus de moyens monétaires. Il prend en compte la nécessité d'avoir une politique commerciale qui vient en appui au développement économique. Ce groupe d'objectifs en appelle ainsi à la valorisation des personnes pauvres et à leur intégration dans le système économique qu'elles doivent faire croître pour en tirer des bénéfices sous forme d'augmentation de revenu et de pouvoir d'achat

Le second groupe d'objectifs vise à combattre directement la pauvreté humaine dans laquelle croupit la très grande majorité des populations des pays sous développés.. Caractérisées par leur faible niveau d'éducation et leur non accès aux services de santé, ces populations sont privées du

droit fondamental de vivre humainement dans un environnement adéquat et de pouvoir contribuer valablement au développement de l'humanité.

C'est en cherchant à atteindre ces deux groupes d'objectifs que l'on parviendra à réduire la vulnérabilité des pays sous développés, lesquels sont fortement marqués par des risques socio- environnementaux de toutes sortes. C'est tout au moins ce que l'on doit comprendre des thèses avancées par Amartya Sen qui se fait le porte étendard de la théorie selon laquelle le développement humain et le développement des capacités sont les principaux mécanismes par lesquels il faut passer pour atteindre le développement durable.

La Déclaration du Millénaire est ainsi une invitation aux pays du Nord à accompagner le processus de développement des pays du Sud en les aidant à trouver les ressources nécessaires pour se mettre sur la voie du développement durable. « What is good for the Poor is good for America » dit Jeffrey Sachs, argument qui reprend plus largement ce que les philosophes de la justice sociale répètent depuis longtemps, à savoir qu'aucun avancement ne se fera pour un groupe de la société s'il ne fait pas aussi avancer la personne la plus faible de l'économie. Ce faisant, les pays pauvres, grâce aux ressources externes, pourraient bénéficier d'un renforcement de leurs capacités qui viserait à canaliser davantage d'investissements dans des secteurs dont les retombées devraient faciliter la poursuite et l'atteinte des OMD. On comprend dès lors que l'effort pour diminuer les inégalités sociales dans les économies faibles, comme celle de la République d'Haïti, sera vain s'il n'est pas soutenu par un appui extérieur dont le rôle est d'accompagner les politiques publiques de développement sur le plan national.

L'inégalité est au cœur de ces bouleversements

- Pour les pauvres des pays inégalitaires, la croissance se traduit moins bien en réduction de la pauvreté – le trickle-down se fait très mal. Il faut la croissance, mais qui soit à la dimension des inégalités du monde
- Les inégalités et les conditions de vie sont très liées :
  1. Naître parmi les 20% d'enfants pauvres au Ghana signifie courir le risque fort de mourir avant l'âge de 5 ans, ce qui est loin d'être le cas pour les 20% les plus riches; et ce désavantage les poursuit toute leur vie s'ils s'en sortent.
  2. En Inde, le taux de mortalité des enfants âgés de 1 à 5 ans est supérieur de 50% pour les filles que pour les garçons

6

En support aux OMD, des institutions internationales comme le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Interaméricaine de développement (BID) et la Banque Mondiale (BM), ont intégré dans leur approche respective un volet relatif à la lutte contre la

pauvreté, visant ainsi à adapter leur mission avec la réalité des pays sous développés. En Haïti, des accords en liaison directe avec les OMD ont été signés par la BM. Ces accords, connus sous les noms de « Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) », « Document de stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP) », ou encore « Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) », visent à améliorer l'offre et la fourniture des services sociaux de base dans les domaines de l'éducation, la santé, l'eau potable, la gestion des déchets, la coopération entre le secteur public et le secteur privé, le partenariat international ; en bref ce qui est au cœur des OMD.

Depuis 1990, des actions se mènent en Haïti en vue d'améliorer les conditions d'existence, aussi bien économique que social, susceptibles de faciliter la poursuite et l'atteinte des objectifs du millénaire. Quinze ans plus tard, beaucoup de doutes planent encore sur les possibilités d'y arriver au vu de ce que montrent les indicateurs. Dans le domaine social, les progrès demeurent très faibles et au niveau économique c'est pratiquement le recul. Le présent travail explique les faibles résultats des OMD plus de quinze ans après la Déclaration du Millénaire par la faible gouvernance qui a prévalu depuis dans le pays.

En fait, la problématique de la gouvernance est aujourd'hui au fond de toutes les discussions dès qu'il s'agit de la gestion de l'appareil décisionnel dans les PMA. Elle traduit, en effet, l'inefficacité du processus décisionnel et des décisions elles mêmes, lesquelles n'arrivent pas à produire des résultats pouvant avoir des impacts sur le bon fonctionnement des systèmes politique, économique et social. Souvent, les difficultés résident dans le corps de lois du pays, mais on y relève aussi des pratiques assimilées à la corruption, qui s'érigent en obstacles à la poursuite d'objectifs qui auraient pu faire changer l'ordre des choses en faveur du développement durable.

En Haïti, des problèmes de gouvernance politique, exprimés par des comportements antidémocratiques, le non respect des règles du jeu et la fraude électorale, ont eu des conséquences graves sur la vie de tous les haïtiens et sont, sans aucun doute, à la base des difficultés diverses, comme par exemple l'instabilité socio-politique et l'insécurité, que l'on a enregistrées dans le pays ces derniers temps. La mauvaise gouvernance économique qui s'y est associée a laissé ses traces négatives sur l'économie du pays, désarticulée et en panne de croissance, suite à de mauvais choix faits par les dirigeants. En Haïti, le pilotage à vue est souvent le trait dominant de la gestion de la chose publique, ce qui est contraire aux principes de la bonne gouvernance qui nécessite des plans, des objectifs et des lignes de base pour mesurer les progrès. Certainement, les conséquences s'en ressentent au niveau social puisque la gestion que l'on fait des ressources est faible et ne laisse pas assez de place à la construction de l'armature éducative et sanitaire accessible à la grande majorité des citoyens. Et lorsque les services font défaut et la qualité n'est pas améliorée, ce sont les OMD qui en pâtissent directement. Pris dans un engrenage de rareté et de précarité des ressources, c'est plutôt le sauve qui peut qui a fini par dominer le comportement de la grande majorité de la population, démunie, dont le principal souci est de survivre envers et contre tout, même au détriment de l'environnement qui est aujourd'hui tellement dégradé qu'il représente le plus grand malheur et les risques les plus élevés auxquels toute la population haïtienne est exposée.

C'est dans ce contexte que les OMD se poursuivent en Haïti : sans surveillance particulière. L'évaluation faite jusqu'ici de ces OMD donne à conclure que des efforts sont à déployer, en

vue d'améliorer les résultats dans les domaines économique et social, à travers des stratégies et des actions qui leur sont propres. Mais que celles-ci doivent être soutenues par une volonté de parvenir à une meilleure gouvernance, c'est-à-dire : a) une meilleure gestion de l'Etat et de ses ressources, b) un souci institutionnel qui laisse plus de place aux lois et à leur application, c) un plus grand sens du service public de la part des responsables stratégiques et des fonctionnaires, dont le comportement représente aujourd'hui un véritable handicap pour le fonctionnement de l'économie et de la société en général, d) une plus grande place à l'éthique et un rejet de la corruption au sein de l'appareil étatique par les différents acteurs de la société.

Ce texte est organisé en trois parties. La première traite de la poursuite des objectifs économiques. des OMD. La deuxième s'attaque aux aspects sociaux et environnementaux. La troisième traite de la question du partenariat mondial pour le développement. L'ensemble du travail constitue un bilan qui sera dressé bien évidemment à la lumière des paramètres économiques et sociaux retenus dans les deux catégories d'objectifs et de ce partenariat.

II. Les objectifs économiques

La population haïtienne compte 8 millions et demie de personnes dont la moitié est âgée de moins de 21 ans et 60% vivent actuellement en milieu rural. Le taux de croissance annuel de cette population est stable et avoisine les 2.5%. Marquées par une transition et une instabilité politique vieille de deux décades, les conditions de vie des ménages ne se sont pas améliorées depuis 1990. En effet, 75% de la population haïtienne gagnent un revenu de moins de 100 gourdes par jour équivalent à environ 2.5 dollars américains alors que plus de la moitié d'entre elle, soit environ 4.5 millions d'habitants, vivent avec moins de 45 gourdes par jour équivalent à environ un dollar américain. Ceci est le fruit combiné de plusieurs facteurs au nombre desquels il convient de noter :

a- la baisse de la production nationale en raison de de la faiblesse des investissements (voir l'article de Narcisse Fièvre)
b- un commerce extérieur en détérioration (voir l'article de Carl Henri Prophète)
c- un taux de chômage élevé tant en milieu rural qu'urbain (voir l'article de Michèle Oriol)
d- des difficultés à gérer les finances publiques (voir l'article de Gérald Chéry)

Ces variables qui contribuent grandement à déterminer les conditions économiques de la poursuite des OMD sont analysées ci dessous. Il en ressort que la question de la gouvernance et des choix politiques qui l'accompagnent émerge comme le principal handicap à surmonter pour influencer le comportement de ces quatre variables qui jouent un rôle important dans le développement d'une petite économie ouverte comme celle d'Haïti.

2.1 Le contexte économique de l'application des OMD

a. La production nationale

L'évolution de l'économie haïtienne au cours des vingt dernières années a déjà fait l'objet de beaucoup d'études et de réflexions tant au niveau des Bilans économiques et sociaux [1] antérieurs qu'à celui de l'actuel Bilan. Les chiffres révèlent que le pays tout entier est entré depuis 1991 dans un cycle de paupérisation avec une production nationale qui n'arrive pas à augmenter pour répondre à une demande de biens sans cesse croissante occasionnée par une population elle-même grandissante. Cette tendance à la paupérisation est en fait attribuable à la crise de gouvernance politique dont les soubresauts ont été multiples. L'instabilité institutionnelle qui en est résultée s'est révélée néfaste pour l'économie dans son ensemble et a donné lieu à une grande réticence des investisseurs, Haïtiens comme étrangers, à engager leurs capitaux dans le pays, ce qui a contribué à maintenir celui-ci dans un cycle de détérioration, non seulement de sa production mais aussi de sa capacité à financer les infrastructures de base pour créer les conditions de décollage. La production de la richesse au cours des vingt dernières années a ainsi connu un quasi arrêt qui s'est traduit par une croissance moyenne annuelle de 0,34%. Il faut souligner que certains chocs dont l'économie a été victime se ressentent encore dans tous les secteurs. C'est le cas de la sous-traitance internationale qui a subi les effets de l'embargo commercial des années 1991-1994, imposé par la communauté internationale en réponse au coup d'Etat militaire et l'industrie de substitution à l'importation qui a quasiment disparu durant la période à la faveur de l'accélération de la contrebande qui s'est développée en réponse à la demande du marché local. Les impacts immédiats ont été de précipiter la disparition de l'industrie agro alimentaire, de réduire de plus de moitié celle de la sous-traitance et, subséquemment, de faire chuter le PIB d'environ 25%.

Tableau 1. Evolution de certains indicateurs économiques clés 1990-2003

Année	Population totale	IPC (Indice des prix à la consommation) (1995=100)	PIB/hab. en Parité pouvoir d'achat[2] : $ constant 1995	PIB($ US constant 1995)	PIB per capita ($US constant 1995)	Taux de change à l'achat (Marché bancaire)
1990	6473000	31,476	2156,61	3247590000	501.71	7.112
1991	6593000	36,329	2197,84	3385310000	513.47	11.787
1992	6722000	43,362	1874,39	2938950000	437.21	15.060

[1] Le PNUD, en collaboration avec l'Association Haïtienne des Economistes, publie depuis cinq années un bilan économique et social annuel. Ce bilan fait une analyse de la situation économique du pays et reprend les principaux faits dominants qui ont marqué l'exercice écoulé sur le plan social.

[2] La parité de pouvoir d'achat (PPA) est un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même "panier" de biens et de services.

Ce taux de conversion peut être différent du "taux de change" ; en effet, le taux de change d'une monnaie par rapport à une autre reflète leurs valeurs réciproques sur les marchés financiers internationaux et non leurs valeurs intrinsèques pour un consommateur.

1993	6861000	56,243	1790,72	2867380000	417.92	17.588
1994	7009000	78,365	1603,93	2629750000	375.20	18.900
1995	7168000	100	1506,52	2525850000	352.38	24.022
1996	7336000	120,584	1533,44	2629920000	358.50	21.703
1997	7492000	145,374	1531,49	270930000	361.6	23.357
1998	7647000	160,834	1542,05	2759060000	360.80	23.239
1999	7803000	174,78	1550,29	2834090000	363.21	16.733
2000	7959000	198,736	1523,96	2860700000	359.43	18.002
2001	8132000	226,909	1476,91	2829140000	347.90	23.790
2002	8286000	249,268	1437,14	2803900000	338.39	27.178
2003	8440000	347,18	1421,88	2804010000	332.23	40.616

Sources : World perspectives 2003, BRH 2003

L'instabilité institutionnelle qui a alimenté une aversion pour le risque du côté des investisseurs par rapport à Haïti n'a offert ni la sécurité ni l'environnement des affaires, appelés à faciliter le déploiement et la valorisation des ressources locales et étrangères. Dans un tel contexte la demande de consommation, sans cesse croissante, n'a pu être satisfaite par l'offre locale. Au contraire, les investissements nationaux et étrangers qui devraient être injectés dans l'économie en vue de faire augmenter la production nationale se sont en grande partie retirés des circuits nationaux ou abstenus d'y venir, à la faveur de meilleures opportunités retrouvées dans des pays où il existe un environnement plus stable politiquement et socialement.

b) Le commerce extérieur

Devant les difficultés à dynamiser l'appareil productif et à faire augmenter la production nationale, le commerce extérieur d'Haïti a lui aussi pris une allure qui ne l'a pas mis au service du développement. Structurellement déficitaire, en raison même de la déficience de la production et de la capacité de transformation relativement faible des produits locaux, le commerce extérieur se caractérise aujourd'hui par une forte concentration à la fois des partenaires et des produits commercialisés. En 2004, la balance commerciale présentait un déficit de plus de 1 milliard de dollars américains, en nette augmentation par rapport à 2003 et 2002 qui sont respectivement de l'ordre de 866.87 dollars et 780.47 dollars, les exportations n'ayant pu couvrir que 26% environ des importations. La couverture s'est opérée principalement par les transferts privés des expatriés qui finançaient les importations à hauteur de 73% en 2003, en comparaison de 37% en 1990.

L'un des principaux problèmes du commerce extérieur d'Haïti repose sur le faible niveau d'industrialisation de l'économie nationale. En effet, l'effort d'industrialisation de l'économie, qui a accompagné la croissance des années 70 notamment, s'est uniquement arrêté au stade de la sous traitance qui elle-même est en déclin depuis environ vingt ans. Ceci a donné lieu à une évolution en dents de scies des exportations qui n'a véritablement pas contribué à la réduction du déficit commercial, déficit qui n'a cessé de prendre de l'ampleur année après année. De même, il ne s'est pas développé une industrie de transformation de biens à l'échelle nationale destinée à répondre à l'augmentation de la demande de consommation que seules les importations ont pu satisfaire. Les faiblesses d'ordre infrastructurel résultant des crises de gouvernance politique et institutionnelle auxquelles le pays est confronté depuis le début des années 1980 ont servi d'obstacle et d'empêchement à toute initiative en ce sens.

Pris dans l'engrenage de la mauvaise gouvernance politique et ses implications sur la gouvernance économique, le pays n'a pas eu le temps de s'adapter à l'évolution rapide du commerce international occasionné par l'ouverture des économies à partir de la fin des années 1980 (1987, plus précisément) et en profiter pour augmenter ses gains dans les échanges commerciaux. L'approche économique a consisté plutôt à libéraliser le marché de manière à pouvoir répondre à très court terme à la demande dérivée de l'augmentation de la population. L'Etat n'a pas pris les dispositions pour renforcer la capacité de production de biens dans les secteurs productifs, agricoles et industriels, en créant le cadre légal, en définissant le système qui puisse attirer les investissements dans les secteurs productifs, et en mettant en place les infrastructures minimales capables d'accompagner le processus de production et de commercialisation des biens à travers le pays.

Au contraire, la politique économique appliquée, implicitement ou explicitement, consiste à laisser se développer les activités commerciales à travers une ouverture sur l'extérieur qui vise à maintenir la pression sur les prix à la baisse. Cette politique a donné des résultats à court terme, en deux moments particuliers. D'abord entre 1986 et 1989 quand les prix des produits et l'inflation avaient baissé considérablement sur le marché, suite aux importations massives de biens de première nécessité et l'appréciation de la gourde par rapport au dollar américain consécutif à un flux important de l'aide externe. En suite, quand entre 1997 et 1999, réagissant à la même situation, les prix et l'inflation s'étaient comportés modérément, celle-ci ayant baissé jusqu'à 8% entre 1998 et 1999.

Mais sur la longue période de vingt ans, les résultats nets ont été de favoriser les zones urbaines au détriment des zones rurales en détruisant la capacité de celles-ci à se régénérer, tout en imprimant une tendance à la hausse des prix. La contrainte d'un taux de change se détériorant en réponse à un déficit commercial qui se creuse y a contribué. La production des biens primaires qui constituent l'unique source de revenu des agriculteurs ayant baissé à la fois en terme absolu et en terme relatif, ces derniers se sont retrouvés doublement décapitalisés. Ils le sont par le fait de ne pas pouvoir écouler leurs biens produits dans des conditions artisanales, c'est-à-dire avec des techniques désuètes, donc à des coûts très élevés qui ne peuvent pas concurrencer les prix des produits importés. Ils le sont encore par le fait de subir les effets de densité sur les terres cultivables, sans l'injection de capital et l'introduction de nouvelles technologies, entraînant des rendements d'échelle décroissants et la migration.

Cette libéralisation des marchés, qui a débuté en 1987 avec la chute du régime dictatorial s'est intensifiée en 1995. On a ainsi assisté à l'ouverture totale de l'économie à travers la réduction des tarifs douaniers sur les produits primaires, l'importation sur le marché des produits qui faisaient l'objet de développement d'une industrie agroalimentaire intégrée avec le secteur agricole, la conversion en commerçants de certains industriels qui avaient investi dans l'industrie de substitution à l'importation. Parallèlement, les responsables haïtiens ont continué la relâche observée depuis 1986 dans la surveillance des ports et des zones frontalières, encouragée entre 92 et 94 pour faciliter la contrebande et contourner l'embargo, en laissant venir librement sur le marché des marchandises qui se produisaient localement dans une industrie naissante.

Cette libéralisation forcée a fini par déboucher sur une mal gouvernance économique puisque les résultats au bout de la ligne se sont traduits par l'affaiblissement de l'appareil de production, l'impossibilité d'augmenter la valeur ajoutée dans l'économie et une baisse de productivité dans le secteur agricole qui n'a bénéficié d'aucun projet de capitalisation important parce que jugé incapable de faire concurrence à court et à moyen termes aux produits importés en provenance de l'Amérique du Nord et de la République Dominicaine.

La relance économique recherchée par la libéralisation a donc produit l'effet inverse, à savoir la destruction à terme de la capacité productive du pays, au point qu'aujourd'hui les importations représentent 54% de l'offre globale et les exportations moins de 20% de la demande globale. La production nationale, comme c'est le cas par exemple pour le riz et la volaille qui sont des produits de consommation de masse, s'est affaiblie davantage, rendant ainsi le pays plus dépendant de l'extérieur et plus vulnérable aux fluctuations des prix et aux chocs externes en général.

A la lumière de la situation économique globale, on comprend que l'appareil productif ne soit pas fonctionnel en raison de l'incapacité des gouvernants à adopter des stratégies qui répondent au besoin de renforcement de l'économie nationale. Les problèmes de gouvernance à tous les niveaux ont empêché une structuration de l'économie qui, au lieu de se formaliser et de se renforcer, se retrouve marginalisée et où la grande majorité des activités sont conduites dans un cadre informel qui échappe au contrôle fiscal. Les capitaux privés ne s'y sont pas montrés non plus intéressés et en revanche c'est l'économie de subsistance qui a continué à prévaloir avec ses corollaires que sont la misère, la migration et l'absence des services sociaux de base.

Les activités économiques conduites dans l'informel qui étaient de 80% dans les années 1980, selon les estimations du Ministère de la Planification et de la Coopération externe, sont passées à plus de 90% aujourd'hui. Evidemment, les activités commerciales qui évoluaient dans les circuits formels, tout au début, elles aussi se sont graduellement engagées au fil des ans dans les circuits informels pour conduire des transactions qui échappent au contrôle fiscal.

c) L'emploi dans l'économie

Dans ce double contexte de faible production nationale et de commerce extérieur déficitaire, un problème corollaire se manifeste sur le plan de l'emploi. En effet, les statistiques officielles en Haïti ne parviennent pas à mesurer l'emploi et le chômage dans tous les secteurs. Certaines études (voir par exemple Montas, 1998) qui datent d'ailleurs de plusieurs années font état d'un taux de chômage et de sous emploi de plus de 50%, chômage qui découle de la crise endémique que vit le pays. Aujourd'hui les dernières enquêtes parlent de 70% de chômage dans l'économie haïtienne. Les efforts qui se déployaient en vue de créer des emplois dans l'industrie d'assemblage se sont dramatiquement estompés avec l'embargo commercial de 1991-1994 sur Haïti, où les 60,000. emplois enregistrés dans le

secteur en 1983-84[3], d'abord réduits à 43000 en 1991 sont tombés à moins de 20000 en 1994, pour ne jamais se rattraper plus de 15 ans plus tard. [4]

Dans les autres secteurs, notamment ceux de l'agriculture et de substitution à l'importation (certains biens du secteur de la construction, de la transformation agroalimentaire, notamment), aucune dynamique particulière n'a pu voir le jour. Le premier est caractérisé par sa sous capitalisation et la densité sur les terres cultivables, entraînant une baisse de productivité du travail et un exode rural accéléré depuis les vingt dernières années vers les Etats Unis (côtes floridiennes) et les Antilles (Guadeloupe, Martinique, Guyanne Française, Bahamas). Le deuxième a tout simplement fait place aux importations en provenance de l'industrie de substitution de la République Dominicaine et à cet effet est devenu un secteur négligeable en matière de création d'emplois.

L'emploi formel dans l'économie se réduit donc à la capacité de l'Etat, en tant que plus grand employeur du pays, à offrir des postes dans la fonction publique, à une centaine de milliers de positions disponibles dans les activités privées et dans les organisations non gouvernementales et internationales. La force de travail qui représente plus de 4 millions aujourd'hui, selon les dernières statistiques du recensement de 2003, est concentrée à 60% dans le secteur agricole et en milieu urbain où la très grande majorité se livre aux activités de débrouillardise ne pouvant générer que des revenus de subsistance.

Cette situation est mise en évidence par le niveau de salaire minimum journalier qui a connu seulement deux ajustements en vingt ans. De son niveau de 15 gourdes durant les années 1980, il est passé à 36 gourdes en 1995 et à 72 gourdes en 2002. Ces ajustements nominaux traduisent le processus de détérioration du pouvoir d'achat des citoyens quand on les analyse sous l'angle réel et par rapport à l'évolution du taux de change (gourdes / dollar américain) qui est devenu la véritable mesure de la performance de l'économie haïtienne ces dernières années. Rien qu'en regardant l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC,) (tableau 1, page 5), on se rend compte que le salaire minimum de 72 gourdes en 2003 équivalait à 21 gourdes en 1995 et 0. 52 dollar américain alors qu'en 1990 l'ouvrier qui gagnait le minimum de 15 gourdes s'en sortait avec 1.63 dollars américains, le dollar étant considéré comme conservant approximativement sa valeur dans le temps. L'ouvrier a subi une perte de revenu due à l'inflation faisant baisser son pouvoir d'achat dans un contexte de forte dépendance de l'extérieur pour l'approvisionnement du marché en produits primaires.

d) Les finances publiques

Les Finances Publiques ont du mal à se constituer en un véritable cadre d'orientation fiscale puisqu'elles ont toujours eu des difficultés à mobiliser les ressources qu'il fallait pour

3 Banque Mondiale ,1985.

4 Au niveau international cependant, le marché du textile est en proie à une compétition très poussée notamment entre les Etats Unis principal partenaire d'Haïti avec les pays asiatiques et en particulier la Chine. Cette compétition doit grandement préoccupée Haïti étant donné que le secteur manufacturier est un très grand pourvoyeur d'emploi dans l'industrie d'assemblage et que le HERO Act Project de l'administration Bush dont bénéficierait Haïti, n'a jusqu'à maintenant reçu d'écho favorable devant le congrès américain. A travers ce projet de loi, les entreprises de la sous-traitance évoluant en Haiti et travaillant pour le marché nord américain bénéficieraient de certains avantages qui pourraient faciliter la création d'un nombre d'emploi considérable dans l'économie.

financer le fonctionnement de l'Etat et les investissements publics d'accompagnement de la production nationale. La fraction de l'économie contrôlée par l'Etat étant faible, l'assiette fiscale s'est considérablement rétrécie et atteint à une pression fiscale de seulement 9% en comparaison à la moyenne de celle des pays de la Caraïbe qui avoisine les 18%. Collectées à la source sur les biens importés pour la consommation, les taxes sont à 80% indirectes. Il s'en suit que les recettes fiscales n'ont pas pu jusqu'ici dépasser le niveau de 50 dollars américains par habitant, ce qui laisse peu de marges de manœuvre à l'Etat en ce qui est de sa capacité à financer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ces dix dernières années ont vu plus de la moitié du budget national supporté par l'aide publique au développement (APD) et des déficits budgétaires allant jusqu'à 4% du PIB (2002-2003) En l'absence de l'aide externe, ces déficits sont naturellement financés par la Banque Centrale de la République d'Haïti qui met sur le marché des liquidités agissant sur le taux de change et les prix. La BRH prend régulièrement des mesures en vue d'assécher ces liquidités en vendant aux banques commerciales des bons à des taux d'intérêts attractifs. Une telle démarche a des impacts négatifs sur la créativité des banques commerciales et maintient à un niveau élevé les taux d'intérêt sur les prêts au secteur privé alors que parallèlement ceux sur l'épargne avoisinent 0% dans un contexte inflationniste.

Dans cette logique, la situation monétaire du pays sera , elle aussi, caractérisée par une certaine instabilité. Entre 2000 et 2004, le taux d'inflation s'est replacé autour des 20%, après un léger fléchissement observé entre 1995 et 1999 où on avait eu droit à moins de 15%. Quant au taux de change, il s'est stabilisé autour des 42 gourdes pour un dollar américain depuis les quatre dernières années mais la tendance pourrait s'infléchir à la faveur de l'arrivée au pouvoir des autorités élues, laquelle pourrait occasionner une reprise de l'aide externe qui à son tour pourrait engendrer des anticipations optimistes du côté des agents économiques. L'inflation et le taux de change étant fortement liés dans ce contexte d'une économie dépendante de l'extérieur pour l'approvisionnement de son marché en tout type de produit, les limites structurelles de l'offre rendent l'économie extrêmement vulnérable aux chocs externes et la situation monétaire extrêmement fragile, surtout face à la hausse des prix des produits pétroliers et le mauvais état des infrastructures qui font augmenter les coûts de production et de transaction et les sorties en devises.

Le service de la dette, qui a toujours représenté un fardeau pour le budget compte tenu de la précarité des ressources difficilement mobilisables dans l'économie nationale, absorbe une moyenne de 20% des recettes fiscales, ce qui handicape davantage les disponibilités. On notera qu'il y a toute une dynamique dans le monde pour réduire ou annuler la date des PMA en vue de mieux faciliter leur décollage. Même si ce mouvement avait complètement réussi, il ne serait d'importance qu'en présence de mesures sagaces pour combattre les inégalités trop criantes dans les pays PMA. De plus, les perturbations politiques et les problèmes de gouvernance ont engendré des suspensions au niveau de l'aide publique au développement. De 2001 à 2003 en effet, il y a eu une suspension du service de la dette qui n'a été repris qu'en 2005. Par moment, et cela a été le cas entre 2000 et 2003, le pays s'est retrouvé en situation de repayer plus sous forme de services de la dette qu'il ne recevait sous forme d'APD, ce qui est une situation inacceptable pour un pays PMA comme Haïti.

2.2 Les OMD au regard du contexte économique

Les indicateurs rendus disponibles par les institutions nationales et internationales démontrent amplement que l'économie du pays n'arrive pas à décoller en dépit des différents programmes mis en place par les gouvernements antérieurs, dont au moins deux, le programme de relance économique de 1994 et le CCI de 2004, qui ont mobilisé des paquets financiers respectables du côté de la communauté internationale (voir Elie Durand). Les analyses rétrospectives ont cependant fait ressortir que les difficultés de décollage et la longue stagnation qui y est associée sont indubitablement imputables à la faiblesse de gouvernance accusée à tous les niveaux de la gestion de la nation.

Cette faiblesse de la gouvernance économique, traduite par l'incapacité de choisir sa voie, de planifier, de poursuivre des objectifs et d'en évaluer les résultats, se retrouve au premier abord dans la gestion macro économique, dans la gestion du cadre et de l'environnement des investissements privés, dans l'absence d'une stratégie de création d'emplois productifs et dans la conduite du partenariat. Evidemment, cet ensemble n'est pas de nature à favoriser la croissance économique et la génération de revenus, car le fait pour l'Etat de ne pas être en mesure de financer son fonctionnement et d'investir dans la construction des infrastructures économiques et sociales, tels que les ports et aéroports, les routes et l'énergie, les écoles et les hôpitaux, n'a pas créé un environnement favorable à l'investissement privé. Au contraire, les déficits budgétaires qu'il accumule ont été à la base d'une situation monétaire instable et inflationniste. On comprend dès lors que le cadre socio – économique, caractérisé par le chômage et la dégradation des conditions de vie et l'insécurité, qui en découle sera particulièrement précaire et favorable à toutes les dérives que le pays a vécues au cours de ces vingt dernières années.

Dans ce contexte, et surtout en tenant compte de l'intensification de la récente crise politique entre 2000 et 2004, la dégradation de la situation générale du pays a défini un cadre de vie marqué par des contraintes de toutes sortes. Des contraintes de sécurité qui font craindre aux citoyens pour leur vie (voir texte de Michèle Oriol), des contraintes sociales caractérisées par des inégalités criantes et une pauvreté accrue (voir texte de Philippe Rouzier et Roberts Waddle), le non accès aux services sociaux de base, constituent la trame de vie des haïtiens appelés à s'engager dans la conduite des activités de production de biens et de services, de commercialisation de produits et de leur financement.

C'est ce contexte global qui n'a pas favorisé l'évolution positive du PIB par habitant et l'amélioration de la pauvreté monétaire dont la grande majorité de la population haïtienne a été victime. D'un niveau moyen de 500 dollars en 1990, le PIB par habitant a chuté de 28% en 1997 et en 2003 il se trouvait à 332 dollars représentant 67% de son niveau de 1990. Ce qui explique que le revenu journalier par habitant lui aussi ait connu une chute dramatique passant de son niveau moyen de 1.36 dollars américains par jour en 1990 à 90 centimes américains en 2003. En revanche, on constate une amélioration continue dans les pays voisins. Si la Jamaïque, dont le revenu par habitant est déjà quatre fois supérieurs à celui d'Haïti, n'a pas connu de croissance significative depuis 1990, on y a tout de même constaté une stabilité du revenu journalier par habitant qui est passé de 5.70 dollars américains en 1990 à 5.81 dollars américains en 2003. C'est cependant chez le voisin le plus proche d'Haïti qu'il faut constater l'exploit des deux dernières décennies dans la région. La Républicaine

Dominicaine a quasiment doublé son revenu par habitant entre 1990 et 2003 et de fait son revenu journalier par habitant est passé de 3.77 dollars américains à 5.70 dollars américains.

Les retards d'Haïti ont évidemment eu des effets divers sur la capacité de ses citoyens à se nourrir. Qu'il s'agisse de la production nationale mesurée dans le temps ou du pouvoir d'achat, Haïti a reculé non seulement dans l'absolu mais aussi par rapport à ses voisins ayant les économies les plus faibles dans la région caraïbéenne. La capacité des citoyens à se procurer des biens et services tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays en a pâti. Au regard de ses performances, Haïti a reculé significativement dans sa capacité à se procurer des biens et des services sur le marché international, comme l'indique sa parité du pouvoir d'achat (PPA) qui a chuté de plus de 50% de 1990 à 2003 alors que celle de son voisin dominicain a augmenté de 57% sur la même période et celle de la Jamaïque n'a pratiquement pas changé avec une variation à la hausse de seulement 2% d'une période à l'autre.

Tableau 2: Agrégats macro-économiques en terme réel par rapport à l'inflation

	Pays	1990	1997	2003
PIB ($US constants de 1995)	Haïti	3.247.590.000	2.700.930.000	2.804.010.000
	Jamaïque	4.977.290.000	5.335.970.000	5.621.310.000
	Rép. Dominicaine	9.726.440.000	13.856.900.000	18.189.500.000
PIB/hab. ($US constants de 1995)	Haïti	501.71	360.51	332.23
	Jamaïque	2082.55	2117.45	2129.28
	Rép. Dominicaine	1378.07	1742.57	2081.42
PPA/hab. ($US International constants de 1995)	Haïti	2156.61	1531.49	1421.88
	Jamaïque	3563.89	3344.14	3638.81
	Rép. Dominicaine	3742.93	4774.27	5829.49
Dépenses publiques en Education par habitant ($US constants de 1995)	Haïti	7.27	8.00	5.15
	Jamaïque	92.88	133.82	135.00
	Rép. Dominicaine	18.33	38.69	48.91
Dépense publique en Santé par habitant ($US Constants de 1995)	Haïti	-	9.37	8.97
	Jamaïque	-	78.35	61.75
	Rép. Dominicaine	-	33.11	45.79

Sources: *World Perspective, Québec, Canada 2003;* Rapports annuels BRH 1990, 2003

Dans ce complexe de problèmes, la poursuite des OMD en rapport direct avec la performance de l'économie se complique puisque les investissements qui devraient servir à faire croître les activités de production de biens et de services n'ont pas évolué durant les vingt dernières années, malgré une tentative de reprise entre 1995 et 1997, et l'émergence du secteur des télécommunications qui a attiré des capitaux importants mais toujours trop faibles par rapport aux besoins de l'ensemble de l'économie.

En dernière analyse, les objectifs qui consistent à combattre la faim par l'augmentation de la capacité des citoyens à générer des revenus pour se nourrir n'ont pas été atteints, au regard de la très piètre performance de l'économie nationale à tous les niveaux et dans tous les

secteurs. L'IHSI, à partir des résultats de l'Enquête Budget Consommation des Ménages (EBCM) publiés en 2001, montre que 28% de la population haïtienne, soit environ 2.4 millions d'habitants, ont une base alimentaire extrêmement faible, souffrent des carences énormes en terme nutritionnel, ne peuvent pas se procurer le niveau minimum de 2240 calories préconisé par l'OMS et se retrouvent dans une situation d'insécurité alimentaire aigue. L'ensemble de ces considérations témoigne que si ces tendances ne sont pas inversées, Haïti n'atteindra pas les Objectifs du Millénaire en 2015 de réduction de la pauvreté et de la faim.

Tableau 2.1: Evolution des indicateurs macroéconomiques 1990- 2003

	Pays	1990	1997	2003
PIB (1990=100)	Haïti	100	83.2	86.3
	Jamaïque	100	107.2	112.9
	Rép. Dominicaine	100	142.5	187.0
PIB/hab. (1990=100)	Haïti	100	71.9	66.2
	Jamaïque	100	101.7	102.2
	Rép. Dominicaine	100	126.5	151.0
Indice du PPA/hab. (1990=100)	Haïti	100	71.0	65.9
	Jamaïque	100	93.8	102.1
	Rép. Dominicaine	100	127.6	155.7
Indice de DPE (1990=100)	Haïti	100	110.0	70.8
	Jamaïque	100	144.1	145.3
	Rép. Dominicaine	100	211.1	266.8
Indice de DPS (1997=100)	Haïti	-	100	95.7
	Jamaïque	-	100	78.8
	Rép. Dominicaine	-	100	138.3

Source : Ibid

L'analyse des différentes cibles des OMD ont fait ressortir des résultats très faibles pour Haïti depuis la Déclaration du Millénaire. Par exemple, l'objectif de réduire de moitié la proportion de la population gagnant moins de 1 dollar américain par jour reste très loin des possibilités. Si en 2000, soit dix ans plus tard, on a pu faire baisser de 20% la population tombant dans cette catégorie à 48%, la détérioration économique montre combien il est difficile de maintenir la tendance à l'amélioration quand les bases économiques sont aussi faibles et que le pays est si vulnérable. En deux ans, cet indicateur a rechuté, avec 56% de la population gagnant moins de 1 dollar, s'éloignant ainsi de l'objectif fixé pour 2015.

III. La poursuite des objectifs sociaux et environnementaux

Les paramètres incontournables par lesquels on mesure les progrès dans le domaine du développement humain sont l'accès à l'éducation et aux soins de santé, un environnement sain et les droits des enfants de s'épanouir et de se développer dans les meilleures conditions

possibles. C'est pourquoi on retrouve parmi les OMD un grand nombre de ces objectifs sociaux dans l'agenda à poursuivre jusqu'à 2015 et des efforts particuliers se déploient au sein de la communauté internationale pour créer les conditions pouvant favoriser leur atteinte. La poursuite de ces objectifs est évidemment en relation directe avec la capacité des responsables stratégiques à définir des plans, mettre en place les conditions de leur application et à mobiliser les moyens capables de les matérialiser.

Dans le domaine de l'éducation, on constate que des efforts ont été consentis en vue de définir ces plans qui sont nécessaires à la poursuite des OMD. Entre 1993 et 1995, les acteurs évoluant dans le secteur se sont mobilisés pour produire, après un diagnostic, le Plan National de l'Education et de Formation (PNEF). Il en est de même pour le secteur santé qui a bénéficié de l'appui de l'OMS pour concevoir des stratégies en vue de l'amélioration de la santé de la femme et de l'enfant.

Dans une large mesure, on peut considérer que des ressources ont été identifiées du coté de l'aide publique au développement (APD) pour supporter certaines actions dans ces deux secteurs, notamment la construction des écoles communales entre 1996 et 1998 avec l'appui de la BID et de la Banque Mondiale, les campagnes de vaccination des enfants appuyées par l'UNICEF et l'OMS. Ces actions expliquent en partie certains progrès réalisés dans les deux secteurs, comme l'attestent certains indicateurs de santé et de l'éducation.

Mais les difficultés émergent dès qu'il s'agit pour les responsables de prendre de manière autonome la décision de créer le cadre de gestion des ressources et l'environnement légal nécessaire, et de mettre en place l'organisation appropriée à la poursuite du développement durable, tels qu'ils sont préconisés par les OMD. Les écoles communales, construites pour la plupart avec le financement de l'aide publique au développement, sont restées sans maîtres et sans équipements. Le Plan Nationale de l'Education et de Formation (PNEF) qui constitue l'une des pièces maîtresses du secteur est demeuré un document de référence auquel font allusion depuis plus de dix ans tous les responsables politiques sans arriver réellement pourtant à le mettre en application, pour des raisons imputables à la qualité de la gouvernance du système. Au niveau du secteur santé, les responsables ne sont pas parvenus à faire fonctionner adéquatement les centres qui sont toujours à court de matériels entraînant grèves, interruption dans l'administration des soins aux patients etc.

Tableau 4. Indicateurs de suivi des OMD - Haïti

Année	Estimation: 1990	Estimation: 2000	Estimation: 2002	Objectif : 2015
	Objectif 1: Eliminer l'extrême pauvreté et la faim			
Population vivant avec moins de $1 par jour	60	48	56	30
Proportion de la pop. consommant moins que la ration calorique minimale	65	31	-	32.5
	Objectif 2: Assurer une éducation primaire à tous			
Taux de scolarisation dans le primaire (%)	22.1	67	-	100
Taux d'alphabétisation des 15-24 ans	54.8	64.3	66.2	100
	Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
Rapport Filles/Garçons dans l'enseignement primaire	94	108.4	96.86 (année 2003)	100
Rapport Filles/Garçons dans l'enseignement supérieur	-	114.3	-	100
	Objectif 4: Réduire la mortalité infantile des moins de 5 ans			
Taux de mortalité infantile (pour 100000 naissances vivantes)	102	80	79	34
Taux de mortalité infanto-juvénile (<5 ans)	150	125	123	47
	Objectif 5: Améliorer la santé maternelle			
Taux de mortalité maternelle (pour 100.000 naissances vivantes)	1000	523	-	114
Proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié	23	24	-	-
	Objectif 6: Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies			
Taux de prévalence du VIH/SIDA dans la population	3.98	4.06	3.86	Stopper la propagation
Taux d'utilisation de la contraception	11	28.1	27	-
Taux de mortalité liée à la tuberculose (pour 100.000 personnes)	56	60	53	Stopper la propagation
	Objectif 7: Assurer un environnement durable			
Proportion de zones forestières	5.7	3.2	-	-
Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable	53	71	-	26.5
Emission de dioxyde de carbone (tonne métrique par habitant)	0.1	0.2	-	-
	Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement			
Service de la dette en % des exportations de biens et services	9	7.8	5.9	-

Sources : Raulin Cadet, PNUD 2005

3.1 Garantir à tous l'accès à l'éducation universelle

Le budget du secteur de l'éducation traduit les difficultés à faire de l'éducation la priorité numéro un en raison des contraintes diverses de ressources auxquelles le Trésor public fait face. Les données montrent que sa part dans le budget national est restée relativement stable de 1995 à 1999 mais qu'à partir de 2000, elle a connu des fluctuations jusqu'en 2003 où elle a affiché une tendance à la baisse malgré l'augmentation significative des ressources collectées par le Trésor public.

Tableau 5. Quelques données de base sur le secteur de l'éducation en Haïti en millions de gourdes :

Année	Budget Total	Budget Education	% Budget Education
1994-1995	3,246	425	13,09
1995-1996	3,524	700	19,86
1996-1997	5,130	881	17,18
1997-1998	5,130	881	17,18
1998-1999	5,066	881	17,39
1999-2000	5,066	881	17,39
2000-2001	7,375	1,572	21,32
2001-2002	12,322	2,038	16,54
2002-2003	14,410	1,745	12,08
2003-2004	18,853	1,822	9,67
2004-2005	-	3,315	-

Source : AHE, mars 2005

Mais le simple fait du budget de l'éducation est de loin insuffisant pour comprendre la situation de l'éducation en Haïti où il a été consenti d'énormes efforts dans le domaine de la scolarisation universelle. En effet, le taux net de scolarisation est passé à 75% en 2003 contre 67% en 1997 et 46% en 1994[5]. Tout laisse croire que si cette tendance observée était maintenue Haïti devrait atteindre les objectifs du millénaire dans le domaine de l'éducation. Il faut tout de suite faire remarquer cependant que cet effort est entaché de difficultés qui doivent être surmontées afin de traduire cette tendance affichée dans le secteur de l'éducation en progrès réel et parvenir à la scolarisation universelle à l'horizon 2015. L'une des difficultés réside dans la détérioration de la qualité de l'éducation qui s'enregistre au fil des années parallèlement à l'augmentation du nombre des acteurs privés qui rentrent dans le secteur sans les qualifications nécessaires et profitant de la faiblesse de gouvernance de l'Etat qui n'est pas au bout du compte en mesure d'appliquer les dispositions de régulation.

En effet, selon les données de la direction de la Planification du Ministère de l'Education Nationale, il existait en 2005 un total de 17812 écoles dans le pays. De ce nombre, on distingue seulement 1431 établissements publics, soit 8% du total, qui accueillent 531974 élèves ou environ 20% de l'effectif national de 2, 672,801 élèves. En d'autres mots, 92% des

[5] AHE : Colloque sur l'économie de l'éducation, mars 2005

établissements scolaires du pays sont des écoles non publiques. Celles-ci sont elles mêmes divisées en deux catégories : a) les écoles communales, les écoles presbytérales, les écoles de mission et d'ONG, que fréquentent 37% des élèves ; b) les écoles du secteur privé que fréquente 44% des élèvent.[6]

Notons que l'Etat a très peu de contrôle sur le système scolaire puisqu'il n'est pas en mesure de mettre en place et de faire fonctionner la machine chargée d'effectuer la supervision des écoles et d'appliquer la régulation pour s'assurer de la qualité de l'enseignement. En fait, la politique appliquée au cours de la deuxième moitié des années 1990 laisse perplexe quant à la volonté même de l'Etat de réguler le système dans le sens de l'amélioration de la qualité. Au lieu de faire appliquer les normes de l'enseignement, c'est de préférence la taxation des écoles privées qui retenait l'attention des responsables en 1995 quand la Direction Générale des Impôts (DGI) se préoccupait de taxer les établissements privés. Une démarche qui va à l'encontre de ce qui se fait dans les autres pays où l'Etat donne des subventions aux écoles privées, même si les enseignants paient naturellement leurs impôt sur le revenu notamment. Mais cette décision était de plus rétroactive et donc pénalisante pour les parents des élèves des écoles privées qui ont fini par payer la facture sous forme d'augmentation des frais scolaires. A ce propos, signalons que les familles haïtiennes supportent 85% des coûts financiers associés à l'éducation, qui représentent 12% du PIB alors que la moyenne des dépenses publiques dans l'éducation représente à peine 2% du PIB. Par comparaison, la moyenne des dépenses publiques de l'éducation au PIB dans la région caribéenne est d'environ 5%.

Il se dégage de ce qui précède que l'offre scolaire s'adapte à la demande qui résulte de la croissance de la population mais que l'Etat pour sa part n'arrive pas à soutenir le rythme, ni ne prend des dispositions pour réguler et rationaliser cette offre qui s'est naturellement développée. Les ménages, pour la majorité pauvres, sont ceux qui font face aux dépenses et les implications se manifestent évidemment sur la qualité de l'enseignement reçu. Cette incapacité de l'Etat se traduit également par la non scolarisation de près de 600000 enfants de 6 à 12 ans et par quelque 30% de scolarisé seulement qui arrivent à franchir le cap de la 5ème année fondamentale. Ceci témoigne donc d'un fort taux d'abandon ou de redoublement avant de boucler complètement le cycle primaire où le taux de passage au secondaire est passé de 45.5% en 1990 à 35.5% en 2002[7].

Le fait d'enregistrer un fort taux de redoublement, d'abandon et de déperdition déjà dans le primaire devrait être une source de préoccupation pour les responsables publics. En effet, un individu abandonnant très tôt l'école peut, après un certain temps, ignorer complètement les techniques de lecture et d'écriture qu'il a apprises au stade de son apprentissage et se retrouver par la suite totalement analphabète. Cela est d'autant plus critique que ce même individu, bien avant son abandon, pouvait très bien maîtriser ces techniques au moment où il était formellement en formation. A ces facteurs peuvent s'ajouter un ensemble de circonstances qui à leur tour rendent difficile l'insertion sociale et économique de cette frange de la population handicapée par leur faible niveau de formation.

---

[6] Emmanuel Buteau, Ibid

[7] **ECOSOC**: Rapport du groupe consultatif sur Haïti, juillet 2004

Evidemment, le fait que le financement de l'éducation soit abandonné aux familles dont l'incapacité financière est mise en évidence par les piètres performances de l'économie nationale, rend difficile une amélioration du niveau de scolarisation. Quand une large part de la population susceptible d'être formée arrête en chemin, à un niveau où elle est encore très fragile, son intégration dans des secteurs productifs devient ardue dans la mesure où la formation au triple plan professionnel, technique, académique, est un déterminant du niveau de bien-être d'un individu et de son progrès économique et social.

A la lumière de ces considérations, il n'est pas évident qu'Haïti pourrait atteindre l'objectif 2 de la Déclaration du millénaire malgré la forte progression du taux net de scolarisation. Le taux de scolarisation dans le primaire, qui devrait atteindre les 100% en 2015, demeure encore très loin avec seulement 67% en l'an 2000, sans prendre en compte les problèmes de qualité. Il en est de même de l'alphabétisation des adultes de 15 à 24 ans qui accuse un taux de 66%, ne progressant que de 2 point en deux ans. Vu les caractéristiques essentielles des conditions de l'éducation dans le pays qui dépendent fortement de la situation économique des familles, les progrès des OMD sont devenus tributaires des changements à apporter dans la gouvernance économique et sociale en Haïti. L'atteinte de cet objectif ne dépend pas uniquement de l'augmentation nette de l'offre scolaire ; elle répond également à d'autres considérations purement économiques. S'il faut admettre que nominalement certains chiffres militent en faveur d'un progrès régulier dans le domaine, de sérieuses inquiétudes demeurent quant à la capacité de l'Etat à maîtriser l'évolution du secteur et l'accorder avec le Plan National d' Education et de Formation, considéré comme le plus grand acquis du secteur, malgré ses faiblesses et le fait qu'il ait été abandonné dans les tiroirs.

3.2 Santé maternelle et infantile

Les pays ayant adhéré à la Déclaration du millénaire ont pris l'engagement de chercher à réduire le taux de mortalité maternelle de 75% d'ici à 2015 et de deux tiers celui des enfants de moins de cinq ans. Le premier indicateur dénote les efforts à consentir en vue d'améliorer la situation de la santé reproductive et a des répercussions sur le bien être à la fois de la mère et de l'enfant. Mais le deuxième est considéré comme le résultat des progrès accomplis sur les plans économique, de l'éducation et des soins de santé disponibles en général ; car il demande des revenus de la part des ménages ayant la responsabilité de nourrir l'enfant et des investissements dans les système de santé et d'éducation de la part de l'Etat en vue d'améliorer leur niveau général. Une compréhension du comportement de ces indicateurs au cours de ces dernières années permettra de situer le pays par rapport à la poursuite et l'atteinte des objectifs du millénaire dans le domaine de la santé.

Pour Haïti, la poursuite de cet objectif n'évolue pas dans le sens souhaité. En effet, de 474 pour 100 000 naissances vivantes en 1994, la situation s'est aggravée en passant à 523 pour 100 000 en 2000 soit une progression de 10.3% par rapport à 1994. Cette détérioration peut s'expliquer en grande partie par le fait qu'on n'ait pas pu augmenter significativement l'offre de santé, réduire la distance moyenne qui sépare les ménages des établissements de santé qui existent; faire baisser les coûts liés aux soins de santé et baisser leur ratio par rapport aux budgets des familles.

Des raisons diverses peuvent être évoquées pour expliquer la détérioration de cet indicateur de santé. D'abord, la décentralisation constitue toujours un défi à relever. Son absence fait concentrer la plus grande part des ressources dans les grands centres urbains, laissant la portion congrue aux villes secondaires et les zones périurbaines, elles mêmes abandonnées aux organisations non gouvernementales qui interviennent sans des plans véritables et en dehors d'une carte des priorités élaborée par le ministère de la santé publique. Des zones où il existe une population relativement dense ne sont couvertes que par un agent de santé, souvent parmi les moins qualifiés.

Entre 2000 et 2005, ces conditions d'accès au soin de santé n'ont pas beaucoup évolué par rapport à 1994-2000. La localisation physique des centres de santé et la longue durée de marche qu'une personne doit mettre pour y arriver sont restées pratiquement les mêmes. Ces conditions d'accès qui se mesurent aussi par la capacité du patient pauvre à payer pour obtenir les soins requis n'ont pas évolué, comme en témoigne le comportement du revenu par habitant au fil des quinze dernières années. La tendance à la paupérisation qui s'est affichée au fil des années a placé la grande majorité des familles dans l'incapacité de se procurer les soins, même en présence des centres hospitaliers qui sont généralement dépourvus de médicaments et accessoires nécessaires.

Ainsi, atteindre l'objectif de 119 mortalités pour 100000 naissances exigerait une amélioration moyenne annuelle de 16 points pour 100 000 naissances vivantes pendant au moins 22 ans. Si des mesures ont été également adoptées, elles n'ont pas été suffisantes ou efficaces pour conduire dans cette direction. L'évaluation de cet objectif, à partir des statistiques de 2000, montre que pour arriver au même résultat en 2015, soit le taux de 119 pour 100000 naissances vivantes, l'effort à consentir doit être une réduction annuelle du taux de mortalité maternelle en terme nominal d'au moins 27 points pour 100.000 naissances vivantes sur 15 ans, soit un effort annuel de 69% de plus par rapport à la situation de base (1994).

Quant au taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (TMM5), l'autre paramètre synthétique visé par les OMD, qui devrait passer à 50 en 2015, les progrès constatés sont tout aussi faibles. En 1990, ce taux était de 150 pour 100 000 naissances vivantes en Haïti. Il est passé à 131 pour 100 000 en 1994, à 119 en l'an 2000 et à 117 en 2004. Ces réductions sont cependant trop faibles pour permettre l'atteinte de la réduction de 2/3 recommandés d'ici à 2015. Pour y arriver, il faudrait un taux annuel moyen supérieur au 1.8% l'an enregistré au cours des 15 dernières années qui devrait avoisiner les 5.2 %.

Comme dans tous les autres cas, la situation de marasme économique dans lequel le pays a évolué depuis ces dernières années contribue grandement à ralentir la progression de cet indicateur synthétique dont le comportement est en grande partie le reflet de la performance économique et des efforts faits dans le domaine de la santé. Comme on peut le remarquer dans le tableau qui suit , les indices économiques ont détérioré et les allocations de ressources par rapport au PIB en ont aussi été affectées au cours de ces vingt dernières années.

Tableau 6. Evolution du TMM5 et du PIB/habitant : 1990-2004[8]

[8] UNICEF, 2005

Pays	TMM5 : % baisse en moyenne annuelle	PIB/habitant
Haïti	1.8	-2.8
Jamaïque	5.8	0
République Dominicaine	3.3	4

Sources : UNICEF, 2005

Dans le secteur de la santé, l'autre préoccupation des OMD est la lutte contre le VIH/Sida. Il s'agit ici d'enrayer vers 2015 la propagation du virus dont 3.8% de la population haïtienne en seraient affectées, selon les dernières enquêtes de Fonds Mondial contre le Sida. Si le taux de prévalence du VIH est en baisse, nombreuses sont les personnes infectées et gravement malades qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucune assistance en ce qui a trait aux programmes de lutte contre le SIDA. Elles sont par ailleurs dans l'incapacité de se procurer des soins en raison du coût exorbitant des traitements. L'organisation mondiale du Commerce, l'OMC, n'est pas parvenue à convaincre les multinationales à laisser produire les médicaments génériques à des prix accessibles aux pays comme Haïti. Au contraire, l'accord de libre commerce (FTA) qui régit les droits de propriété aux Etats-Unis entend rallonger jusqu'à 25 ans les brevets pour les inventions des médicaments contre le SIDA. On voit bien ici que les droits d'auteurs dans les pays avancés représentent un instrument en défaveur des pays pauvres et la protection des intérêts des multinationales est priorisée par rapport aux objectifs d'un partenariat mondial pour le développement, notamment dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA.

A moins d'une amélioration importante des conditions de vie en Haïti consécutive à de meilleures performances économiques, les progrès vont continuer à se faire lentement et l'atteinte des cibles au niveau des OMD dans ce domaine d'ici à 2015 est certainement mise en cause.

3.3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Certains progrès ont été observés dans l'accomplissement de cet objectif par rapport à l'équité de genre, notamment dans l'éducation, aux niveaux primaire et secondaire. Il n'y a pas de signe évident que cette tendance pourrait évoluer à la baisse d'ici à 2015. Les ménages haïtiens, contrairement aux années 1960 et 1970, ont affiché un comportement qui tend à éliminer les disparités de genre dans l'éducation des enfants. C'est plutôt sur le plan du statut de la femme dans la société et dans son traitement au niveau des ménages qu'il y a lieu d'accentuer l'effort. Pour étayer cette thèse, certains analystes mesurent les progrès réalisés par une nation par la position que les femmes occupent dans les domaines politique, social et économique.

Sur le plan politique en Haïti, le taux de participation des femmes dans les instances décisionnelles de l'Etat est aujourd'hui pratiquement très limité. En l'absence de statistiques pertinentes qui pourraient renseigner sur l'indice de participation des femmes à tous les niveaux de la gestion de l'Etat, il est à remarquer que sur un ensemble de 15 ministères composant le cabinet du gouvernement de transition (2004-2006), seulement trois 3 étaient administrés par des femmes au rang de ministre, soit 20 % de l'effectif total alors que les

femmes étaient absentes des positions de directeur général dans l'Administration Publique. Il est également à noter que le pays a organisé, au cours de l'année 2006, des élections à tous les niveaux pour remplacer l'équipe de transition au pouvoir depuis mars 2004. Sur 35 prétendants aux présidentielles, une seule femme était candidate. Des progrès sont donc encore à réaliser. Sans minimiser pour autant les premiers pas déjà franchis avec la présidence d'une femme en 1990 et la candidature pour la première fois d'une femme aux présidentielles de 2006 et la présence de plusieurs candidates et élues au Sénat de la République qui sont sans conteste des signes que la société haïtienne est prête pour appuyer l'émancipation des femmes, la promotion de l'égalité des sexes doit faire l'objet d'une politique plus active tant du côté de l'Etat que de celui des institutions nationales : familles, églises, écoles et autres intéressées par cette problématique.

Par rapport aux autres postes à pourvoir dans le cadre de ces élections, notamment dans les chambres (sénat et députation), la situation des femmes a fait l'objet de considérations spéciales de la part du Conseil Electoral, chargé d'organiser les élections. Celui-ci a en effet recommandé aux partis politiques d'inclure au moins 30% de femmes dans le total des candidats présentés pour les postes électifs. Recommandation méritoire certes, mais une qui mesure l'ampleur d'un problème à résoudre et la nécessité de changer le comportement qui consiste à garder la femme en second rang dans les rouages décisionnels du pays. Cette analyse faite de la situation de la femmes dans la conjoncture politique récente reflète bien la tendance observée du statut de la femme dans le paysage politique et social haïtien et du retard qu'il conviendrait de combler pour arriver d'abord à réduire les inégalités de genre et, ensuite, assurer une réelle promotion de l'autonomie des femmes.

Sur le plan social, la femme souffre encore beaucoup sous différents aspects. La femme est victime de la violence dans le foyer, quelque soit l'arrangement légal des couples (union libre, mariage etc.) Les fillettes « restavek » aussi subissent les agressions de toutes sortes venant des maîtres et maîtresses de maisons. Malgré l'effort des organisations féministes pour dénoncer cette pratique et la nouvelle loi sur la violence contre les femmes récemment promulguée par le gouvernement de transition, la société en général, tout en reconnaissant l'aspect vilain de la violence, cultive une attitude de passivité, voire même de tolérance, envers cette violence et semble accepter un tel traitement comme inévitable.

Sur le plan économique, on est unanime à reconnaître en Haïti le rôle clé de la femme dans l'économie, rôle qui commence au niveau du foyer où elle met de l'ingéniosité dans la gestion des ressources précaires et qui se poursuit au niveau de l'économie en général où elle est un agent important dans la circulation de la marchandise et la création de la valeur ajoutée. Mais, cette reconnaissance ne fait pas évoluer le fait que la femme n'est pas le principal propriétaire du capital[9] et les ressources auxquelles elle a accès sont marginales par rapport aux marges de manœuvre qui sont socialement réservées à l'homme.

Les études diverses ont longuement établi que dans les PMA, à l'instar des phases primitives des pays aujourd'hui industrialisés, l'homme est propriétaire du stock de capital qu'il

[9] La femme haïtienne est un héritier comme un autre en matière de foncier. L'égalité du partage qui est la norme dans la transmission des biens concerne aussi bien les hommes que les femmes. Même si une femme est exclue de l'héritage foncier pour une raison ou une autre (non résidence sur l'habitation où se situe le bien notamment), elle pourra toujours revenir sur la spoliation suivante à travers sa descendance, notamment ses héritiers mâles. En Haïti on est en présence d'une famille ambilinéaire : les enfants et les biens appartiennent à la branche paternelle comme à la branche maternelle.

accumule mais la femme en gère les flux et est maître de l'investissement dans les enfants. Dans les marchés du travail, la femme reçoit un salaire moindre que l'homme, et ceci dans tous les pays du monde, exacerbé en pays sous-développés évidemment Cette situation s'élargit au niveau professionnel où la femme se voit toujours en situation inférieure dès qu'il s'agit d'occuper les positions de décision dans la hiérarchie. Malgré ses performances généralement remarquables et la reconnaissance de sa capacité de gestion supérieure à l'homme dans l'administration quotidienne, la femme reste encore victime de tabous qui entachent les progrès qu'elle a accomplis jusque-là.

Ces problèmes peuvent être attaqués par une stratégie agressive de l'Etat qui pourrait mettre en place un corps de législation contre la discrimination économique et professionnelle et encourager la femme à faire valoir ses droits à tous les niveaux de la société. L'État l'a fait lors de récentes campagnes qui visaient à faire comprendre à la femme qu'il ne fallait pas accepter la violence comme une fatalité.

3.4 Assurer la durabilité des ressources environnementales

La gestion des ressources environnementales, c'est-à-dire, l'eau, la terre, les forêts, les aires protégées, la faune, la flore, les mines et carrières etc., suscite, depuis plus de trois décennies, bien de réflexions et débats en Haïti. La mauvaise gestion de cet ensemble, au regard de sa fragilité, de son importance au plan collectif et de son utilisation au plan individuel, a eu des impacts néfastes sur la vie des citoyens.

Cette exploitation anarchique est alimentée par une autre encore plus aggrave qui se fait à un niveau supérieur où des agents économiques détenteurs de capitaux exploitent commercialement les ressources forestières et minières en marge des lois en vigueur et défiant les instances chargées de les faire respecter. L'environnement régressant, les capacités d'adaptation des gens aux menaces se fait moins facile de jour en jour. En d'autres mots, on s'approche d'un état généralisé de vulnérabilité…

Il se pose évidemment ici un problème de capacité de l'Etat à gérer les ressources du pays et à créer un cadre global axé sur le respect des lois, de la propriété privée et de la protection des réserves qui relèvent du bien public et du bien être collectif. Faute par l'Etat d'assumer cette responsabilité et de faire respecter les lois de l'urbanisme et la propriété privée, le pays tout entier est devenu une vaste bidonville qui fait augmenter la vulnérabilité sur toutes les couches sociales sans compter les effets pervers de l'environnement sur les autres îles de la Caraïbe, voire même du continent américain : pollution, saignement des terres. Très certainement, ces constats expriment l'échec de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

En effet, les informations disponibles sur l'état de la situation environnementale en Haïti suscitent de grandes inquiétudes. Selon les statistiques recueillies, 97% des 30 bassins versants du pays seraient complètement déboisés et la couverture forestière de l'ensemble du territoire, qui était en moyenne de 22% en 1945, ne représentait que 4%, 40 ans plus tard (1986) et aujourd'hui, en 2006, elle se situe aux environs de 2%[10].

[10] PNUD : Rapport national 2005 sur le développement humain

Cette disparition graduelle résulte de la pression démographique et de l'incapacité de l'Etat à définir des politiques publiques efficaces en matière de gestion des ressources de manière générale et, en particulier, reflète son incapacité à résoudre le problème de pauvreté et d'inégalités des richesses déjà en difficultés d'accumulation. Ce qui a débouché sur l'urbanisation sauvage des villes[11], la destruction des réserves forestières et la migration

Il importe de faire remarquer que la migration qui résulte des déséquilibres constatés a eu des conséquences sur l'économie haïtienne. Si d'un côté la migration externe, c'est-à-dire vers les Etats-Unis d'Amérique et les Antilles, est à la base de transferts d'argent sur Haïti en provenance des émigrés, il n'en reste pas moins que le monde rural qui en est la principale victime continue de souffrir de l'abandon par l'Etat du secteur agricole ayant provoqué cette émigration. En aucun cas, les transferts ne peuvent remplacer une politique visant l'augmentation de la productivité de la terre, la capitalisation du monde rural et la protection de l'environnement.

Pour sa part, la migration sur le plan interne, signe évident de l'état de pauvreté dans lequel s'est retrouvée la majorité de la population haïtienne, traduit l'incapacité de l'Etat à mettre en place une politique d'emploi aussi bien agricole que non agricole en milieu rural et à fournir des services sociaux de base nécessaires. Les implications de cette migration interne seront doublement néfastes pour l'ensemble du pays. D'une part, elle entraîne des pressions sur les services déjà inadéquats et insuffisants offerts dans les villes et d'autre part elle a engagé l'ensemble du pays dans un processus de bidonvilisation que d'aucuns pensent irréversible, malgré le fait que les populations qui y vivent obéissent à une loi naturelle de survie.

Cette disparition est bien sûr alimentée par l'utilisation des techniques de mise en valeur des terres qui accélèrent l'érosion des sols en détruisant les couches de terre arabe qui s'en vont vers la mer et les rivières aux moindres averses. Un événement particulier survenu au début des années 1980, consistant à abattre les cochons créoles des paysans décapitalisant ainsi les ménages ruraux, est aussi à mettre à l'actif de la disparition de la réserve forestière du pays car il s'en est suivi une accélération de la coupe effrénée des arbres pour la production du charbon de bois pour répondre à la baisse des actifs. La demande en provenance de l'industrie de la boulangerie et de la blanchisserie s'en est trouvée rehaussée. Ces chocs, en partie provoqués directement par l'Etat, n'ont fait l'objet d'aucune mesure particulière qui viserait à aider les agriculteurs et les familles paysannes et à bloquer cette exploitation anarchique des ressources forestière jusqu'à leur quasi disparition. En conséquence, on a abouti au fil du temps à un véritable sauve-qui-peut dans le monde rural qui se traduit dans les faits par la migration tant externe qu'interne, ce qui n'est pas sans incidence sur l'incapacité du secteur agricole à contribuer à la production nationale.

Ainsi, une couche de plus en plus large de la population, terrifiée par la misère, en quête de survie au quotidien, faute d'alternatives, exerce une pression énorme sur ces ressources, en les exploitant anarchiquement jusqu'à la limite de la disparition et hypothèquent ainsi l'avenir des prochaines générations. En effet, plus la population est pauvre, plus elle exerce des

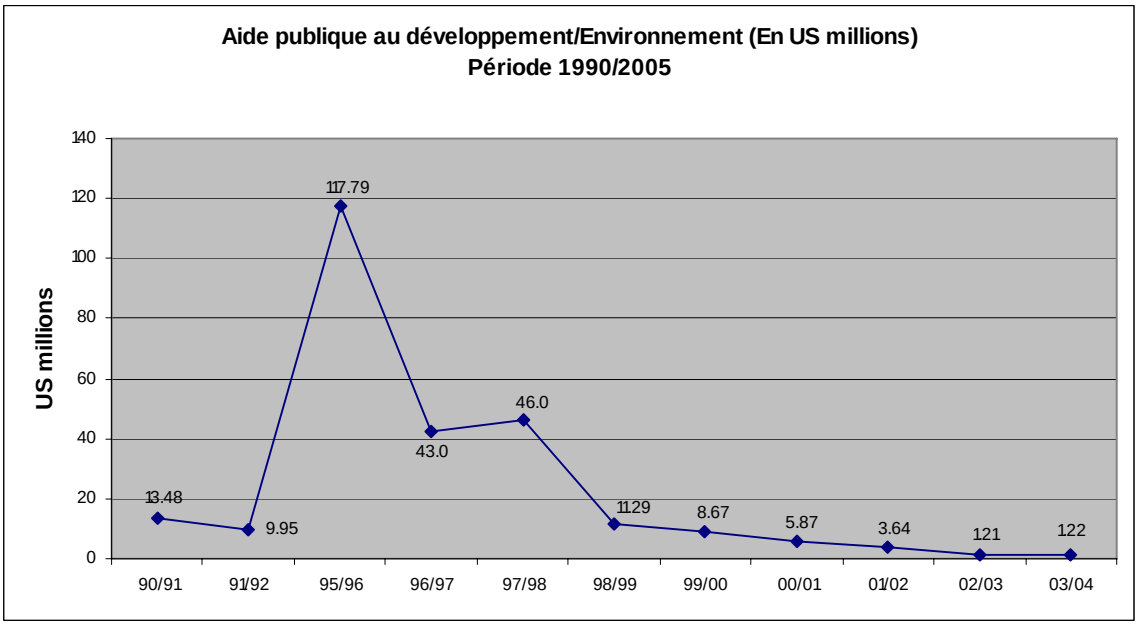
[11] La population vivant dans les villes n'arrête pas d'augmenter, alors que les structures d'accueil par exemple restent inchangées. Actuellement, un quart de la population haïtienne vit à Port-au-Prince alors que ce taux était à peine de 13% en 1987.

pressions sur les ressources naturelles, réduisant le taux de couverture des ressources végétales et forestières et dégradant ainsi l'environnement En revanche, plus se dégrade l'environnement, plus augmentent les risques et menaces d'inondation, plus grandes sont les pertes (financières et humaines) dues aux catastrophes naturelles (cyclones, tremblement de terre, intempéries etc.). Dans le cas d'Haïti plus précisément, les cyclones, inondations, glissement de terrain aux moindres averses font des dégâts énormes qui aggravent le niveau de vulnérabilité des pauvres qui se retrouvent le plus souvent seuls à affronter les chocs économiques et sociaux, une fois terminées les interventions d'urgence de la communauté internationale et de l'Etat.

Inverser la tendance implique une gestion adéquate des ressources naturelles de manière à garantir l'équilibre des écosystèmes et à les protéger, une nouvelle approche qui doit servir de prévention face aux menaces de toutes sortes auxquelles mêmes les plus nantis, s'ils ne subissent pas les effets de la pauvreté monétaire, ne sont pas pour autant exempts, et toute la nation est exposée.

Autant dire que l'objectif des OMD qui consiste à assurer la durabilité des ressources environnementales paraît peu atteignable au regard de l'absence d'actions concrètes entreprises en ce sens. S'il faut reconnaître que les réflexions sont très avancées sur la question et qu'une loi a même été élaborée portant une politique de protection des ressources naturelles, le degré de vulnérabilité et de détérioration observée dans certains points névralgiques et stratégiques du pays et dans des régions entières, laissent perplexe quant aux possibilités de neutraliser l'effet potentiel de ces menaces.

Graphique 1



On en veut pour preuve, les récentes inondations qui ont frappé les régions de l'Ouest (Fond Verrettes) et du Sud-est (Mapou) en mai 2004 qui sont des exemples de ce qui attend Haïti dans le futur, à moins de prendre des mesures drastiques en vue de corriger la trajectoire sur laquelle le pays est actuellement engagé. De l'avis des spécialistes des questions

environnementales, des écologistes et des études réalisées après ces catastrophes, celles-ci seraient le fruit de la mauvaise gestion des bassins versants alimentant la rivière Gros Cheval et des pressions exercées sur la Forêt des Pins, principale réserve forestière de l'axe frontalier sud d'Haïti. En effet, d'une superficie de 32000 hectares, la Forêt des Pins ne dispose actuellement que du 1/3[12] de sa couverture initiale et est appelée en conséquence à disparaître dans les conditions actuelles de son exploitation. Les dégâts du cyclone Jeanne à Gonaïves, quatre mois plus tard, relèvent également de la mauvaise gestion entourant la rivière La Quinte et les bassins versants qui l'alimentent. En terme financier, la valeur des pertes enregistrée, suite aux inondations de mai 2004 dans le Sud-est et en septembre de la même année dans le département de l'Artibonite et le Nord-ouest sont, rien que dans le secteur agricole, respectivement de l'ordre de 5, 470,302.00 dollars américains et 37, 253,176.00 dollars américains selon les estimations de la FAO. Notons que ces estimations sont insignifiantes par rapport aux pertes humaines et à la déchéance qui surviendra pendant des années suite à ces désastres, au même titre que la disparition des cochons créoles s'en ressent jusqu'aujourd'hui.

Ainsi, on se rend à l'évidence que les implications de ces déséquilibres sont nombreuses pour le pays. L'abattage systématique et à outrance des arbres et l'érosion des sols qui en est résultée, la migration interne et son corollaire la bidonvilisation des villes, ont rendu Haïti très vulnérable en matière environnementale. Ces implications s'étendent aussi à la situation sanitaire du pays. Des maladies de la peau, des allergies de toutes sortes, des problèmes pulmonaires sont parmi les effets, qui découlent de la destruction environnementale et qui se manifestent surtout chez les enfants.

C'est ce qui explique que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ait consacré le rapport annuel sur le développement humain en 2005 sur la problématique de la vulnérabilité et la pauvreté en Haïti. Dans ce rapport il est établi une relation directe entre la vulnérabilité de l'ensemble du pays et la pauvreté qui frappe la majorité de la population. Les relations de cause à effet ici entre ces deux phénomènes ne sont pas unidirectionnelles.

IV. Mettre en place un partenariat pour le développement

Qu'il s'agisse des politiques devant aider à la réalisation des sept premiers OMD, ou de programmes venant en appui aux OMD, ou de définition de plans stratégiques de développement à court, moyen et long terme, Haïti, petite économie insulaire et ouverte, fait face à beaucoup de déficits dans les domaines social, financier, infrastructurel et de gouvernance qu'elle n'est pas capable à elle seule de surmonter. Agissant dans un monde qui se veut de plus en plus interconnecté, il est désormais question d'interdépendance, de globalisation et d'intégration des économies dans des blocs régionaux pour une plus grande insertion au commerce mondial. Pour soutenir les efforts des petites économies à construire des écoles, des hôpitaux, des routes, des canaux d'irrigation etc., l'ONU a cru nécessaire d'appeler les pays riches à plus de générosité envers les pays pauvres. C'est pour faciliter la construction de ces infrastructures de base et accompagner les pays pauvres sur le chemin du développement que l'ONU a introduit dans la Déclaration du Millénaire l'objectif de mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

[12] ECOSOF S.A, Juin 2005

Dans le cas d'Haïti, on peut relever deux tentatives majeures d'appui au développement de la part de la communauté internationale depuis la déclaration des OMD en 1990: 1) le programme de relance économique de 1995 2) le cadre de coopération intérimaire (CCI) de 2004. Même si ces tentatives ne sont pas directement inscrites dans le cadre de ces objectifs, elles ont été généralement conçues comme des véhicules de lutte contre la pauvreté.

4.1 L'aide publique au développement (APD) 1990- 2006

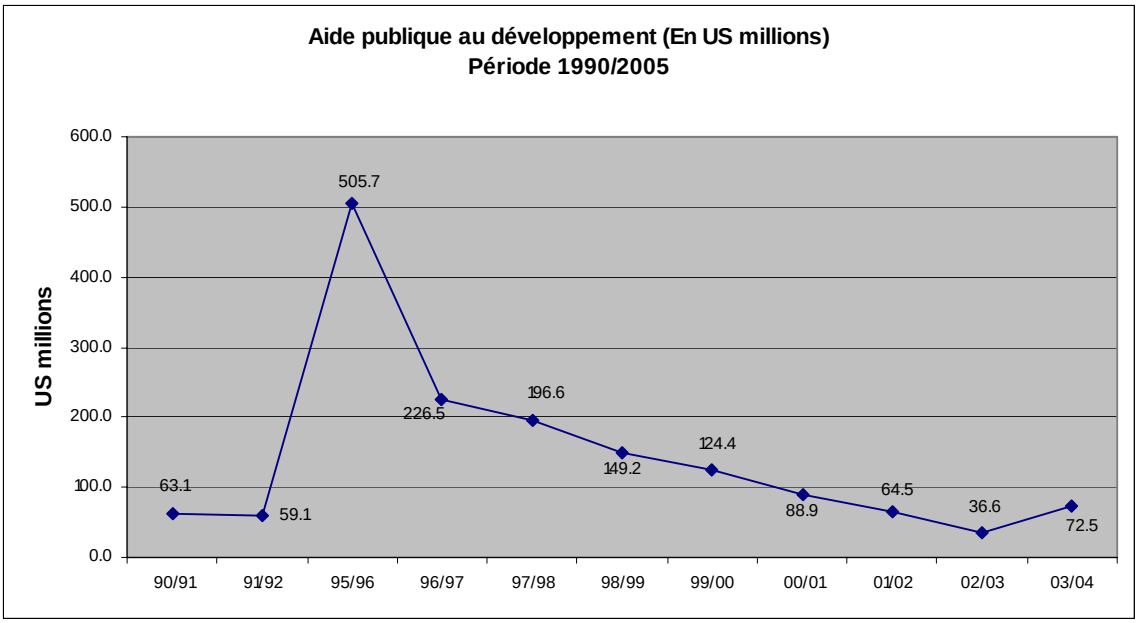
Depuis la première manifestation de la crise économique haïtienne en 1981, après une période relativement longue de croissance commencée en 1968, il était évident pour la communauté internationale qu'Haïti avait besoin d'une assistance pour s'en sortir. A cette crise qui s'est présentée dès 1980 sous la forme d'un déficit budgétaire, il fallait trouver des solutions financières. Nonobstant les chocs externes, tels que la baisse des prix du café sur le marché international et la hausse des prix des produits pétroliers ayant précipité les finances du pays vers le déséquilibre, un problème bien plus profond caractérisait la gestion des finances publiques haïtiennes. Il s'agit de la gabegie administrative et de la corruption qui avaient servi à sablonner le terrain et le rendre vulnérable aux moindres chocs. En réponse à la crise a été conçu le premier programme d'ajustement structurel par le Fond Monétaire International (FMI). Si cette première intervention du FMI allait améliorer légèrement la situation en 1982-1983[13], le second essai, lors de l'exercice 1983-1984 se soldait par un cuisant échec en raison des problèmes de gouvernance. Depuis, les finances publiques sont entrées dans un cycle déficitaire qui devait affecter la capacité de l'Etat à financer les secteurs sociaux et les infrastructures économiques, sans un appui budgétaire en provenance de l'aide externe.

Bien que l'orientation de l'aide publique au développement (APD) ait connu des évolutions et pris du temps à se retrouver, elle peut être toutefois analysée à travers trois grands axes: économique, social, environnemental. Ces axes ont en effet mobilisé un total de 1,600 millions de dollars entre 1990 et 2004, montants qui ne tiennent pas comptent des ressources allouées aux infrastructures diverses mises à la disposition de l'Etat haïtien.

A l'instar de l'évolution globale de la situation socio politique en Haïti, l'appui financier octroyé par la communauté internationale à ces différents domaines a varié au cours de cette longue période. Au cours de la première période, l'ensemble de la communauté internationale, qui avait choisi de supporter l'embargo économique comme moyen de forcer le retour à l'ordre constitutionnel, a montré envers le pays une certaine générosité qui s'est traduite par la mobilisation globale d'environ 1.2 milliard de dollars dont au moins 25% sous forme d'appui budgétaire et de financement de différentes réformes économiques et financières afin de permettre au pays d'être qualifié pour continuer ses transactions avec les institutions internationales et augmenter ses capacités d'absorption. Le secteur social, en l'occurrence l'éducation et la santé, a mobilisé au total 36% de l'enveloppe, laissant 39% à l'environnement et l'assainissement.

[13] (Voir Montas, 1989)

Graphique 2



Pour la deuxième période allant de 2000 à 2003, une contraction spectaculaire fait qu'Haïti n'a reçu que 400 millions de dollars sur quatre ans. Moins de 100 millions ont été affectés à l'éducation, même si le secteur santé a continué à bénéficier d'un appui légèrement plus soutenu avec plus du tiers des ressources mobilisées. Par contre, l'environnement et l'assainissement ont été les grands perdants, avec moins de 15% des ressources disponibles. L'appui aux réformes a aussi connu un quasi arrêt et cela s'est manifesté par le retrait de tout appui budgétaire sur la période. Seulement des reliquats ici et là ont été versés dans les comptes du Trésor public qui a dû se contenter de ses ressources propres pour financer les activités de l'Etat et recourir au déficit budgétaire pour supporter toute autre dépense.

La troisième période est celle de la transition de 2004 à 2006. Encore une fois, la communauté internationale s'est vue devant l'obligation d'accompagner Haïti à rattraper les années perdues. C'est ce qui explique la mise en place du cadre de coopération intérimaire (CCI), programme spécial qui a visé le financement des réformes dans tous les secteurs, comme stratégie fondamentale de l'appui, en préparation à la venue d'un pouvoir légitime en 2006 dans le pays. A l'occasion 1.4 milliards de dollars ont été promis dont environ 500 pour l'assainissement, l'environnement, l'éducation et la santé.

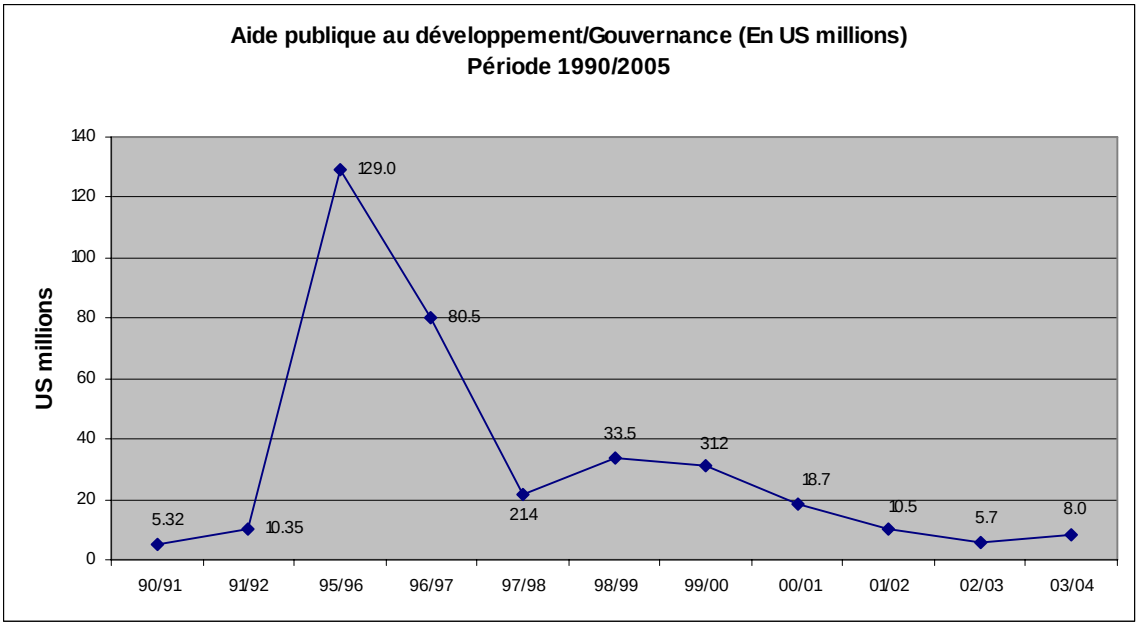
4.2 Les approches de l'aide durant les quinze dernières années

L'analyse des informations et des mouvements de l'aide au cours des dernières années donne trois grands moments. Chacun de ces moments a été motivé par les circonstances entourant l'utilisation de l'APD.

Un premier grand moment se réfère à 1994 lors du retour à l'ordre constitutionnel où la communauté internationale s'était engagée à accompagner le pays jusqu'en l'an 2000 en mettant en place un appui financier destiné à la construction des infrastructures économiques, à combattre le chômage, à assainir le cadre macroéconomique et à promouvoir

l'investissement privé. L'aide était évidemment assortie de certaines conditionnalités qui consistaient pour l'Etat Haïtien à réaliser des réformes à différents niveaux de l'appareil économique et politique. Malgré des décaissements importants de plus de 550 millions de dollars entre 1995 et 1996 et le fait que l'aide représentait 70% du budget national consolidé de l'exercice 1996-1997, la communauté internationale allait faire un retrait de son appui en réponse aux réticences et au manque de volonté des autorités de l'époque à effectuer les réformes auxquelles toutes les parties avaient souscrites dans les différentes conventions. En fait, ces réticences étaient déjà les premiers signes de la naissance d'une autre crise tout aussi grave que celle de 1991-1994 mais plus longue et plus difficile à gérer face aux conflits internes de basse intensité entre les acteurs politiques, lesquels conflits allaient prendre une forme plus agressive en l'an 2000.

Graphique 3



Il était devenu clair que le pays était confronté à un problème général de gouvernance et cette évidence allait porter la communauté internationale à remettre en question l'approche fondamentalement socio-économique adoptée au cours de la première période, avec un accent particulier sur les réformes et la relance des activités après les trois années d'embargo économique. La communauté internationale a donc tiré la conclusion qu'il faillait faire le retrait de l'aide et à conditionner sa reprise à des progrès dans le domaine de la gouvernance politique de manière à permettre à tous les acteurs de la vie nationale d'être partie prenante du processus du développement. L'appui international s'est limité au strict minimum durant cette deuxième période et s'est dirigé prioritairement vers les secteurs sociaux. C'est surtout pendant cette période que les institutions internationales, telle que la Banque Mondiale, ont redéfini leur approche de l'aide à Haïti et ont compris que la gouvernance dans tous les domaines était le point sur lequel les efforts devaient se concentrer pour permettre au pays de profiter de l'APD. Ce processus de réévaluation a même porté la Banque Mondiale, en 2002, à mettre en question sa propre approche qui avait été d'après elle trop complaisante et

même négligente au cours de la première période vis-à-vis des autorités utilisant de manière légère et non transparente les fonds alloués au financement des projets.[14]

Une telle compréhension a servi de leçon lors de l'articulation du deuxième plan d'appui mis en place en 2004 à travers le Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), après le départ du Président Aristide. Ce nouveau plan, moins ambitieux que celui de 1994, axé principalement sur le renforcement de la gouvernance du pays, se proposait d'appuyer le gouvernement de transition jusqu'aux prochaines élections générales de 2006 et combler ainsi le déficit de légitimité à la base de la crise antérieure. Le plan prend en compte, à proprement parler, la nécessité de mettre en place le cadre du partenariat pour le développement qui manquait depuis 1990 et qui empêchait que l'APD serve à résoudre les problèmes du sous développement d'Haïti. C'est ici la meilleure compréhension que l'on puisse dégager de l'analyse du document du CCI dont le processus d'élaboration a soulevé beaucoup de réserves dans le milieu haïtien.

4.3 Les limites du partenariat pour le développement d'Haïti

Quand on examine la dynamique de l'aide internationale sur l'ensemble de la période, on tire la conclusion selon laquelle l'APD, dans la mesure où elle dépend en grande partie de la faculté des donneurs à adapter leur vision au terrain et à la réalité du pays, n'a pas su profiter au développement du pays, malgré la bonne volonté de la communauté internationale. C'est du moins l'une des leçons à tirer de l'analyse de l'aide internationale octroyée à Haïti, au cours de ces quinze dernières années, et qui devait être un élément du partenariat pour le développement à mettre en place. Ce partenariat peut être compris non seulement par rapport à l'appui direct au financement des activités durables mais aussi par rapport à celui fourni dans la mise en place et l'orientation du cadre stratégique du développement. Si les bailleurs ont été toujours présents et prêts à investir dans le financement de certaines activités économiques et sociales, l'efficacité et l'adéquation de l'orientation qu'ils ont voulu imprimer sont aujourd'hui questionnables (voir BM, 2002).

En passant en revue la décennie 1990, l'enveloppe financière mise à la disposition du pays est considérée comme respectable. Mais la philosophie et l'orientation n'ayant pas pris en compte la contrainte relative à la mauvaise gouvernance du pays, l'aide n'a pas réussi à placer celui-ci sur la voie de la croissance qu'elle visait, encore moins la normalisation de la vie économique et sociale : plus de dix ans après la grande mobilisation de ressources par la communauté des bailleurs de fonds, la situation socio économique au lieu de s'améliorer s'est dégradée. Le paquet mis en place pour appuyer la relance de l'économie nationale en 1994 lors du retour à l'ordre constitutionnel s'est plutôt concentré sur la nécessité des réformes économiques axées sur la libéralisation des marchés, sans avoir su prendre en compte la mal gouvernance qui caractérisait le système haïtien. Une mal gouvernance économique, teintée de corruption à tous les niveaux, qui a été renforcée par la mal gouvernance sociale et politique avec pour implication, sur le plan global, la détérioration de la qualité de vie des citoyens sous la forme de la vie chère, de l'insécurité sociale et politique,

[14] Voir l'évaluation de l'aide au développement de la Banque Mondiale à Haïti, réalisée par le département des opérations, février 2002

de la dégradation de la situation sanitaire et de l'augmentation des risques que représente chaque jour l'environnement et qui font craindre aux citoyens pour leur vie.

Si la coopération internationale n'a jamais officiellement admis l'échec de l'approche de l'APD faite dans les années 1990, ils en sont tout au moins arrivés à une évaluation de l'impact de la mauvaise gouvernance sur la performance de l'aide qui les a conduits à la recentrer et porter l'emphase sur la mise en place de structures plus adéquates et plus capables de faire face à cette problématique. En témoignent les réformes encouragées et financées par la Banque Mondiale dans le cadre du CCI, nommément le programme d'appui à la gouvernance économique, PAGE, qui s'attelle à corriger, mettre en place et suivre les structures susceptibles de faciliter la bonne gestion des ressources dans les domaines économique et social. Mais quelque soit l'angle sous lequel on le considère, on relève des imperfections dans l'approche adoptée qui omet toujours de considérer des paramètres clés capables d'augmenter l'efficacité de l'APD.

Alors que les bailleurs de fonds se sont montrés résolus à ne pas s'engager dans une situation de mauvaise gouvernance qui a par le passé soulevé des doutes sur la bonne utilisation de l'aide par les responsables, ils ont, cette fois, omis de mettre l'accent sur la nécessité d'alléger la situation socio-économique d'après crise qui pourtant était extrêmement critique pour assurer la réussite de la transition. Dans le cadre de coopération intérimaire élaboré en juillet 2004, sur un total de 1.4 milliards de dollars, on retrouve par exemple seulement 1% de l'enveloppe allouée à la création d'emplois et décaissé en mars 2005, près de deux ans après le lancement du programme. Si la responsabilité d'une telle gestion incombe très certainement aux autorités haïtiennes, ce constat n'illustre pas moins le manque d'adéquation entre la réalité et les stratégies adoptées. Evidemment, les fonds alloués ici ont été insuffisants pour s'attaquer aux questions de chômage qui pourtant constituent l'une des raisons de l'instabilité socio-économique qui prévaut dans le pays depuis plusieurs années. Mais pis encore, le fait qu'ils n'aient pas été décaissés en pleine période de turbulence montre un manque de compréhension des problèmes urgents à résoudre. Ainsi, on n'a pas pu assister à un début d'allègement de la situation du chômage durant la période de transition. Et les zones urbaines sombrées pour la plupart dans le désespoir et la misère humaine ont été exploitées par les bandits au cours des deux dernières années (2004-2006) : se sont développées une situation d'insécurité au niveau des bidonvilles, convertis en berceau de l'enlèvement contre rançon..

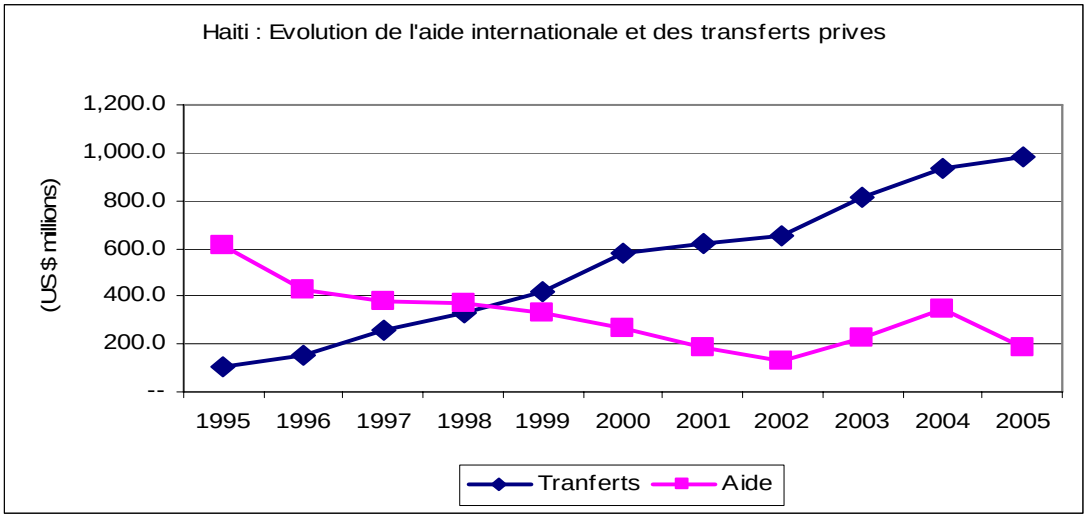
Ces considérations permettront de mieux comprendre pourquoi certains objectifs des OMD n'ont pas pu être atteints. On pense notamment à l'objectif qui vise à « éliminer l'extrême pauvreté et la faim d'ici à 20015 » qui passe nécessairement par une amélioration des conditions économiques et une augmentation des revenus. Or, malgré la présence de l'aide depuis ces quinze dernières années, le revenu par habitant ne s'est pas amélioré et la parité du pouvoir d'achat aussi s'est détériorée dans le temps, augmentant ainsi la vulnérabilité des citoyens extrêmement dépendant de l'extérieur pour s'approvisionner en tout type de produits. C'est pourquoi, même si on constate des progrès, on se rend compte qu'ils sont trop lents pour permettre d'atteindre un grand nombre des objectifs en 2015. Le cas de l'objectif consistant à réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans (TMM5) qui est étroitement lié à l'amélioration des conditions socio-économiques des mères est un exemple type des difficultés confrontées par les OMD. Certains aspects de cet indicateur dépendent des actions directes à mener dans le domaine social tel que la vaccination des

enfants, l'accès à l'eau potable, le niveau de scolarisation des mères etc. Mais d'autres dépendent des progrès économiques tels que l'emploi, le niveau de revenus et le pouvoir d'achat des ménages qui doivent habiliter ceux-ci à nourrir adéquatement les enfants en leur donnant le nombre de calories nécessaires pour leur survie. Ainsi, en dépit des efforts consentis au niveau du secteur santé pour améliorer directement l'accès au soin de santé, le développement humain, étant un tout, s'estompe devant l'incapacité monétaire du citoyen.

Quand on considère le poids de l'APD dans le PIB, son faible calibrage en fonction des spécificités du pays a définitivement occasionné des retards dans la poursuite des objectifs économiques des OMD. Les objectifs sociaux en ont aussi pâti car à moins de dix ans de 2015, certaines cibles dans le domaine de l'éducation et de la santé ne seront vraisemblablement pas atteintes au regard des lents progrès accomplis jusqu'ici (voir section 3.3). Ce problème de calibrage se pose encore avec beaucoup plus d'acuité quand il s'agit de jeter les bases économiques de la croissance soutenable, elle-même pilier du développement durable. Les objectifs d'assurer un environnement durable, par exemple, a grandement souffert de la mauvaise gouvernance des responsables mais aussi d'un manque d'attention accordée par les bailleurs de fonds dans ce pays dépendant, à la protection de l'environnement qui souffre de l'absence d'une politique agricole, d'une politique énergétique, d'un programme de création d'emplois en milieu rural et périurbain. Le partenariat dans de ce domaine a été considérablement faible et axé beaucoup plus sur une philosophie du développement que sur la réalité objective du pays et, en ce sens, n'a abouti aux moindres résultats. La libéralisation du marché local des biens sans tenir compte de la nécessité de rendre le système productif et en mesure de faire face à la concurrence à moyen terme est un exemple de l'approche stéréotypée des institutions internationales qui entendent appliquer au pays des modèles purement théoriques que la majorité des pays aussi bien du Nord que du Sud refusent tout simplement d'appliquer eux même.

Il est opportun ici de signaler que les ressources de l'APD ne sont pas les seules ressources externes dont dispose Haïti qui bénéficie d'une autre source importante de revenus en provenance de la diaspora haïtienne. A l'analyse, on se rend compte qu'il est possible de construire une stratégie de développement qui prend en compte la poursuite des OMD certes, mais qui intègre les ressources de l'APD et celles provenant de la diaspora. En effet, les informations financières montrent que les expatriés haïtiens vivant en Amérique du Nord contribuent au moins un milliard de dollars annuellement dans l'économie. Ces montants sont pourtant dépensés à l'intérieur d'une politique économique mal orientée et, au bout du compte, entretient le système de survie qui prévaut aujourd'hui en Haïti en raison de la mal gouvernance. Celle-ci n'a pas laissé de place à une politique économique qui se concentrerait sur les voies et moyens d'empêcher que les dollars des expatriés haïtiens n'aillent financer les importations de biens de consommation que pouvaient produire les paysans du secteur agricole et contribuer à faire augmenter leurs revenus. Ces montants qui sont supérieurs à ceux de l'APD la plus généreuse de la meilleure période, montrent combien est nécessaire l'articulation d'une politique de gestion des ressources externes qui devrait tenir compte de l'ensemble des disponibilités dans le financement du développement et dans la poursuite des OMD.

Graphique 4



Source : MEF

Il y a lieu ici de faire remarquer que les études faites des procédures, des processus et de la mise en application de l'aide, montrent qu'une part non négligeable de toutes les enveloppes retournent aux pays donateurs sous des formes diverses. D'abord, l'élaboration des documents de base est généralement réservée aux consultants des pays donateurs qui sont rémunérés à des tarifs élevés que le projet doit supporter en général. Ensuite, dans la phase d'exécution, des clauses, souvent superfétatoires, incluses dans les projets exigent une ou des places pour les firmes ou consultants internationaux, sans aucune exigence de transfert de connaissance même quand il n'y a pas l'expertise disponible sur le terrain. Les éléments ici relevés contribuent à réduire le volume de ressources réelles disponibles pour le financement du développement et participent au ralentissement de la poursuite des OMD.

Tout bien considéré, aujourd'hui l'aide internationale aussi bien que les transferts des expatriés haïtiens ne font que transiter en Haïti pour retourner dans leurs pays d'origine : le système en place ne fournit pas le cadre adéquat pour valoriser ces ressources et les mettre au service du développement durable, malgré les différents programmes jusqu'ici élaborés entre les responsables haïtiens et les partenaires internationaux. L'initiative du partenariat pour le développement doit venir des responsables politiques haïtiens qui ont pour obligation de bien comprendre les enjeux qui y sont associés. Pour autant que la communauté internationale est de bonne volonté, elle n'est pas là pour prendre les dispositions et défendre les intérêts qui relèvent des réactions instinctives des nationaux.

Bibliographie

AHE, Colloque sur l'économie de l'Education en Haïti, Mars 2005

Banque Mondiale, Comment stimuler la croissance ? Washington DC, 1985

Banque Mondiale, Haïti : Country Assistance Evaluation, Washinton DC, 2002

BRH, Rapport annuel 2005, Port au Prince

BRH, Rapport annuel 1990, Port au Prince

BRH Rapport annuel 2003, Port au Prince

ECOSOF S.A,: Etude de Réhabilitation Socio-économique des Victimes du Désastre Naturel à Fond Verettes, Mapou et Ganthier, Juin 2005

Montas Rémy, Croissance, Stagnation et Déséquilibre, CTPEA 1989

UNICEF, La situation des enfants dans le Monde, NY 2005

PNUD, Vulnérabilité et Pauvreté en Haïti, Port au Prince, août 2005

PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain 2005

World perspectives, Québec, 2003