

PN-ACF-442

101941

# HSA

---

# REPORTS

*Haitian Studies Association*

*Asosyasyon Etid Ayisyen*

*Association des Etudes Haitiennes*

---

---

Number 3/Numero 3, vol 1

## CONSENSUS ET CONSTRUCTION NATIONALE

## CONSENSUS AND NATION BUILDING

**Préparé par/Prepared by**  
**Edwige Balutansky**  
**Alix Cantave**

**May 1998/Mai 1998**



**HSA**

**Board of Directors**

Carole Berotte Joseph, **President**  
Robert Fatton, Jr , **Vice President**  
Anthony V Catanese, **Treasurer**  
Carrol F Coates, **Secretary**  
Edwige Balutansky  
Eddy Bayardelle  
Rose-Marie Chierici  
Leslie G Desmangles  
Frantz Leconte  
Jocelyn McCalla  
Marc Prou  
Karen Richman  
Forence Etienne Sergile

**HSA Student Caucus Representatives**

Sophia Cantave  
Charlene Desir

Alix Cantave  
**Executive Director**

This report is funded by a grant from ASOSYE of the America's Development Foundation  
Ce rapport est financé par ASOSYE de l'America's Development Foundation

Copyright © 1998  
Haitian Studies Association

B

# TABLE DES MATIÈRES

<b>I Education and Nation Building</b>	
1 Le Financement de l'Éducation en Haïti <i>Andre Lafontant Joseph, CNEH</i>	1
2 Obstacles A la Mise en Place d'une Etat de Service en Haïti <i>Emmanuel Burteau,</i>	5
3 Science, Developpement et Chomage en Haïti <i>Jean Andre Victor, Universite Quisqueya</i>	12
4 Consensus et Cohesion Nationale <i>Rony Desroches, FOHNEP</i>	16
5 Education for Development <i>Marc Prou, University of Massachusetts Boston</i>	21
6 Competency-Based Education and its Application <i>Jemadari Kamara, University of Massachusetts Boston</i>	25
<b>II Operation Uphold Democracy</b>	
1 La Transition Democratique en Haïti <i>Laennec Hurbon, CNRS</i>	28
2 Participant's Perspective of the Operation <i>Robert Baumann, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i>	32
3 The Strategy and Planning of the Operation <i>Walter Kretchik, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i>	36
4 Special Forces Operations <i>Robert Shaw, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i>	42
<b>III ONG et Developpement</b>	
1 Partenariat Entre l'Etat et les ONG <i>Daniel Henrys, MSPP/IDA/BM</i>	45
2 La Reforme Agraire La Concretization de la Revolution de 1804 <i>Bernard Etheart, INARA</i>	49

3	Power Relations and Local Development <i>Rose-Marie Chierici, State University of New York at Geneseo</i>	52
<b>IV Justice et Décentralisation</b>		
1	Pour une Rencontre Entre l'Etat et le Citoyen <i>Marc Antoine Noel, PNUD</i>	57
2	Limitations des Tribunaux de Paix a Port-au-Prince et dans les Provinces <i>Delia Lemaire, HSI</i>	62
3	Absence de Cadre Legal pour les Collectivites Territoriales <i>Tony Cantave, GRIEL</i>	66
4	La Decentralization d'Haiti Un processus Long et Difficile <i>Suzy Castor, CRESFED</i>	69
<b>V Economie et Développement</b>		
1	Pour Developper l'Entrepreneurship en Haiti <i>Kesner Pharel Groupe Croissance</i>	72
2	Overture de l'Economie Haitienne et Croissance Les Enjeux et Contraintes <i>Remy Montas, CTPEA</i>	76
3	Le Commerce Bilateral Haitiano Dominicain Contraintes et Perspectives <i>Raymond Lafontant Jr , Commission Presidentielle pour la Croissance et la Modernisation Economique</i>	81
4	Les Enjeux de la Reforme Economique <b>Philippe Lahens, Group Bigio</b>	84
	Commentaires <i>Fritz Deshommes</i>	88

# EDUCATION AND NATION BUILDING

---

## 1. LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION EN HAÏTI

*Andre Lafontant JOSEPH*

On peut trouver un peu anormal que ce soit un syndicaliste qui traite du financement de l'éducation. J'expliquerai pourquoi j'ai choisi ce thème : nous vivons dans un pays qui essaie de sortir de la dictature. L'une des caractéristiques du fonctionnement des gouvernements dictatoriaux est l'absence de transparence. Absence de transparence qui s'exprime non seulement par l'utilisation qui est faite des fonds de l'État, mais aussi par la manière dont ces fonds sont collectés.

Par exemple, quand dans une dictature on doit prélever un impôt ou bien une taxe, aucune explication n'est fournie à la population. Les différents gouvernements dits démocratiques ont eu des comportements identiques. Autrement dit, ce sont des gouvernements qui se disent démocratiques mais qui augmentent un impôt, une taxe de 2, 3 fois plus sans dire à la nation ce qu'ils vont faire de cet argent.

D'un autre côté, nous avons une population qui formule des revendications, qui attend que l'État les résolve parce que nous avons une certaine conception de l'État providence en Haïti. L'État doit donc donner beaucoup de services, même tous les services, mais très rarement on se questionne sur les sources de financement qui vont permettre de fournir l'éducation pour tous, de donner une bonne éducation, de fournir la santé, de construire les routes, etc. Ceci est un problème grave.

### **L'aide externe finance notre système éducatif**

Je traiterai en tout premier lieu de la dépendance externe de tout notre système éducatif. J'ai essayé de recueillir des chiffres du Ministère de l'Éducation Nationale. Pour cette année, 885 millions de gourdes ont été alloués à l'éducation dans le budget national, soit environ 59 millions de dollars américains. Cette somme représente environ 15% du budget total qui est de 5 milliards 900 millions de gourdes. Mais ce qui est intéressant de savoir c'est que 80% du budget de fonctionnement de l'éducation nationale est financé par l'Union européenne. Si je mens, je mens à partir des informations fournies par le Ministère de l'Éducation Nationale. En plus de cela, les bailleurs de fonds ont été sollicités pour assurer le paiement d'arriérés de salaires sur l'exercice précédent (95/96), pour un montant de 2 millions 685 mille gourdes, soit 179 mille dollars américains.

À partir de ces chiffres, on peut déduire que la notion même d'éducation nationale perd de sa pertinence et de son applicabilité quand la pression financière étrangère est aussi importante.

Dans un cas pareil, beaucoup d'orientations sont tout bonnement imposées par les bailleurs de fonds sans que l'État puisse vraiment mettre son poids dans la balance. On sait, par exemple, que des institutions comme la Banque Mondiale et le FMI ont leur

propre vision du financement de l'éducation, vision qui ne correspond pas nécessairement aux options nationales mais plutôt aux orientations du neoliberalisme

### **Qu'est-ce la "rentabilité" en éducation?**

Le mouvement syndical enseignant s'est beaucoup prononcé contre la prétention des économistes de définir de façon unilatérale les politiques éducatives notamment sur la question de la rentabilité des niveaux d'enseignement. Ils soutiennent que l'éducation primaire ou fondamentale est beaucoup plus rentable que l'éducation secondaire ou universitaire. Ils pensent aussi qu'il faut un désengagement de l'État au profit du secteur privé et l'introduction de coûts unitaires sans rapport avec la recherche de la qualité. Ces techniciens diront qu'il faut donner le même salaire à un professeur, qu'il y ait 30 ou 50 élèves dans la classe. Donc c'est plus rentable de mettre 50 élèves. Nous refusons ce genre d'approche.

Pour Stephan Heineman, les recherches de nature économique, dans l'ensemble, n'ont guère été utiles pour la prise de décisions éducatives. Elles mettent trop l'accent sur les rendements de l'expansion quantitative par niveau d'enseignement et pas assez sur la dimension économique de la qualité de l'éducation, des nouvelles matières d'enseignement, des groupes-cibles, des méthodes pédagogiques et des réformes du système éducatif. Elles ont tendance à ignorer le fait que toute partie du système éducatif est tributaire des autres. Par exemple, la contribution essentielle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur à la qualité de l'éducation de base. Comment avoir une éducation de base de qualité si l'enseignement secondaire et universitaire est négligé?

De ces considérations il ressort, qu'aujourd'hui plus que jamais, que le financement de l'éducation haïtienne mérite un débat responsable en vue de l'adoption d'une vraie politique nationale. Nous voulons une bonne éducation. Ou allons-nous trouver l'argent, les fonds nécessaires pour arriver au niveau que nous voulons? Et dans combien de temps?

### **Le désengagement de l'État**

Le deuxième thème que j'aborderai est celui de notre héritage, ce que j'appelle le désengagement séculaire de l'État haïtien. Lors d'un colloque que nous avons organisé en 1991 sur l'enseignement privé, Emmanuel Buteau faisait remarquer qu'en 1982/1983 les parents déboursaient US\$ 48 millions (soit 240 millions de gourdes à l'époque), pour l'éducation de leurs enfants, tandis que l'État n'en dépensait que US\$ 16 millions. Les parents dépensaient donc trois fois plus que le gouvernement.

Le rapport de synthèse du Plan National de l'Éducation note, pour sa part, que la contribution des familles aux dépenses d'éducation pour l'année 94/95 se situe, en milieu urbain, entre 1,300 et 6,700 gourdes par ménage pour les dépenses directes et indirectes en éducation. En milieu rural, les chiffres varient entre 1,300 et 3,200 gourdes. Le montant total des dépenses directes et indirectes d'éducation des familles s'élevait pour la même période à 3 millions 400 mille gourdes, ce qui représente plus de 12% du Produit Interieur Brut (PIB) de cette année. Le rapport qualifie le montant dépensé par les parents de très élevé en comparaison au 2,2% du PIB que dépense l'État.

Cela demontre qu'il est impossible de rechercher une amelioration sensible du systeme educatif haïtien dans le cadre de l'assiette budgetaire actuelle. Des objectifs tels "ecole pour tous", "salaires convenables", "effectifs convenables dans les salles de classe", "conditions adequates de travail" impliqueraient des allocations autrement plus importantes.

La façon dont l'Etat abordera le probleme du financement de l'education sera un indicatif tres significatif de sa volonte reelle de changer l'ecole haïtienne. Parallelement, la societe civile doit sortir des sentiers battus, des vœux pieux. Elle doit prendre conscience des exigences d'une reforme reelle de l'education du point de vue de son financement. Dans ce domaine, toute demarche politique ou demagogique devrait être ecartee.

### **Plus de mesures démagogiques**

Le traitement de la contribution scolaire est un exemple a ne pas suivre. Rappelons que jusqu'en 1995 une faible contribution etait demandee aux eleves (disons aux parents). Les recettes correspondantes etaient utilisees a 40% par les ecoles et 60% par les directions departementales.

En octobre 1995, le gouvernement en place elimina cette contribution sans qu'aucun credit ne soit alloue aux depenses de fonctionnement de ces ecoles. En fin de compte, ce qui apparaissait a cette epoque comme une mesure populaire, resulta en la degradation la plus totale des conditions de travail dans les ecoles publiques.

Quand on parle de la gratuite de l'education (comme mentionne dans notre Constitution) il s'agit simplement de la gratuite de l'acces a cette education. Car, quand l'Etat depense, ce sont les citoyens qui payent. En Haïti, on a tendance a l'oublier. Donc, declarer "l'ecole pour tous" est un bien beau slogan. Cependant, le vrai probleme est celui des sacrifices a consentir pour atteindre cet objectif.

### **Absence de contrôle du secteur privé**

Je crois qu'il est necessaire de parler d'un phenomene qui resulte de cette demission seculaire de l'Etat: l'hyperthrophie du secteur prive en Haïti. La proliferation des etablissements prives en Haïti est une consequence de la faiblesse de l'intervention etatique en matiere d'education.

Les bailleurs de fonds, bien sûr, applaudissent une telle situation en louant la vigueur du secteur prive. Mais pour tout observateur qui connaît plus ou moins la realite de la majorite de ces ecoles, cet eloge sans reserve parait un peu suspect. Beaucoup de ces ecoles prives reçoivent du financement des œuvres religieuses ou d'autres organismes de parrainage d'enfant: *Save the children, SOS Children, etc*.

C'est ainsi que, selon le document du Plan National d'Education (PNE), des millions de dollars americains sont injectes chaque annee dans l'education. Nous notons que toutes ces transactions financieres s'effectuent sans aucun contrôle de l'Etat, comme ceci est de regle dans tous les autres pays qui se respectent.

Le rapport du PNE affirme que si l'Etat (en l'occurrence le Ministère de l'Education Nationale) accepte qu'un bien public aussi important que l'education (dont il

est par ailleurs garant vis-a-vis de la société) soit fournie par des opérateurs privés, motivés par la recherche du profit, comme corollaire les autorités ont le devoir de garantir que le service correspond à la qualité voulue. Cette exigence ne se limite pas ici simplement à la notion de protection du consommateur mais plus profondément au respect des conditions qui président au règlement d'un contrat social. Nous sommes totalement d'accord avec le rapport sur ce point.

### **L'Etat investit peu dans le secteur éducation**

Il est courant que l'Etat ou certains secteurs se plaignent de la cherté du coût de l'éducation. On parle bon gré de la cherté des écoles privées, des sommes apparemment fabuleuses dépensées par l'Etat pour payer les salaires de milliers d'enseignants. Qu'en est-il en réalité? Il nous semble plutôt qu'il s'agit d'un mythe.

Si l'on fait une analyse comparative des coûts en vigueur au niveau du système éducatif par rapport à ceux d'autres services, on sera surpris. Je vais simplement noter que dans une école privée ordinaire le prix horaire payé par un parent se situe, en général, entre 2 50 et 4 gourdes. On paie à peu près le même prix pour une course de taxi ou de camionnette. L'Etat dépense environ 3 gourdes par élève pour une heure de temps. Nous ne faisons pas ici mention des coûts indirects.

La question que nous nous posons est comment parler de cherté de l'éducation en Haïti? Comment fournir une éducation de qualité à 3 gourdes l'heure par élève, plus-value comprise (c'est-à-dire le bénéfice du directeur)?

Si l'on tient compte de la situation économique précaire de la grande majorité des parents on peut comprendre que seul l'Etat peut intervenir pour régulariser la situation tant dans le secteur public que dans le secteur privé de l'enseignement.

On ne peut simplement envisager l'augmentation de l'écologie dans les écoles privées pour remédier à l'insuffisance de financement de la plupart de ces écoles. J'aurais voulu parler aussi de la faiblesse au niveau de la gestion des écoles car si l'on parle de financement de l'éducation il faut aussi parler de la déperdition financière qui est causée par les problèmes de gestion du système.

Les problèmes de gestion, étant apparents sont considérés comme étant la cause de la mauvaise qualité de l'éducation ou du manque d'accès à l'éducation. Notons que ces lacunes ne sont qu'une partie des problèmes.

Il ne s'agit pas de se limiter à constater des problèmes. Malheureusement le temps nous fait défaut et nous empêche de signaler les alternatives et pistes que nous avons identifiées.

## 2 OBSTACLES A LA MISE EN PLACE D'UN ETAT DE SERVICES EN HAITI

*Emmanuel Buteau*

Durant ces 20 dernieres annees les differentes categories sociales, dans leur majorite, n'ont cesse de lutter pour le remplacement de l'Etat dictatorial par un Etat de services pour tous. L'Etat traditionnel haïtien ne fonctionne qu'au benefice d'une minorite interchangeable. Ce nouvel Etat devait offrir les services de base a toute la population: education, sante, justice, travail, infrastructures, coordination et orientation des differentes activites economiques devant conduire a la creation d'emplois et au progres economique.

Ces revendications, bien qu'elles soient aujourd'hui exprimees par la majorite du peuple haïtien, ne datent pas de la fin du 20eme siecle. Depuis 1804, les couches defavorisees -- anciens esclaves, nouveaux libres de condition modeste, etc --, constatant tres vite que leurs besoins n'etaient nullement pris en compte par les nouveaux dirigeants, ont initie des mouvements de reclamation. Plus tard, d'autres secteurs, plus favorises, ont entrepris des actions politiques en vue de moderniser l'economie.

### **Absence d'evaluation de nos echecs**

Tout au cours de notre histoire, l'on constate l'echec dans l'oeuf ou dans le court terme de tous les mouvements de transformation de l'Etat et une facilite des forces brutales et traditionnelles a se reconstituer et a reprendre le contrôle de toutes les institutions. Ceci avec une constance deconcertante. Les echecs se sont succedes sans que soit entreprise une recherche systematique de leurs causes ou des conditions qui les ont favorises. Les initiatives democratiques semblaient apparaître spontanement comme expression de frustration accumulee et incontrölee, et se terminaient dans le chaos par absence de formulation d'un projet clair et de planification des actions a entreprendre.

Le principal objectif de cette etude est de mettre en evidence les plus graves obstacles a l'instauration d'un etat de services pour tous, surtout ceux qui sont rarement pris en compte et qui, pourtant, sont les plus difficiles a combattre vu qu'ils sont imbriques dans tous les espaces de vie, dans la pratique quotidienne de chaque Haïtien.

Après la formulation d'une definition pragmatique de l'Etat et des precisions sur la methode utilisee, il sera mis en evidence les obstacles decoulant de l'histoire, ceux inherents au fonctionnement des secteurs revendicatifs et le poids des mentalites et des habitudes façonnees par l'Etat traditionnel comme les pratiques d'opposition politique et celles d'adaptation au systeme.

Cette recherche des causes des echecs des mouvements revendicatifs est d'autant plus indispensable qu'une nouvelle tentative de mise en place d'un nouvel Etat est maintenant en cours et fait egalement face aux resistances seculaires et aux menaces des grandes puissances pour l'uniformisation economique du monde actuel. Ces freins a la

realisation de resultats esperes commencent a agacer, et a faire desesperer des groupes qui esperaient beaucoup de la lutte democratique

### **Comprendre les spécificités de notre État**

Le terme Etat ne sera pas envisage dans le sens de l'ensemble des structures juridiques et administratives ou l'ensemble des institutions politiques, economiques, judiciaires, etc telles que prevues par la Constitution Si une etude traite de l'Etat uniquement a partir de la Constitution et des lois, elle ne peut être consideree que comme une œuvre de fiction Les lois, les organigrammes, les procedures concordent rarement avec la realite Il est evident que le cadre legal concorde rarement avec les institutions dans leur fonctionnement, tout comme un plan d'architecture est plus parfait que la maison construite

Mais, en Haiti, les lois sont une chose et la pratique en est une autre, au point que celui ou ceux qui –courageusement-- appliquent a la lettre les prescrits administratifs et judiciaires, sans un appui clair de toutes les autorites en place et même de la base du mouvement revendicatif, prennent un risque et sont le plus souvent rejettes par la loi du milieu Cette loi du milieu est une forme de "liberte qui opprime le faible dans un conflit avec le fort", comme s'exprimait un des fondateurs de la democratie chretienne Il s'agit donc de "la liberte du renard dans un poulailler" pour rappeler les socialistes

La loi haïtienne a pourtant une particularite Le fort, a l'interieur du milieu social, ne l'est pas pour trop longtemps Le renard d'aujourd'hui devient presque necessairement la volaille de demain Cette loi du milieu est aussi un ensemble de pensees, de croyances, d'habitudes guidant la population dans sa lutte pour la survie et impose par le fonctionnement de l'Etat traditionnel On ne s'y refere presque jamais quand on parle de l'Etat dans les endroits serieux, c'est-a-dire dans les reunions publiques, au palais national, au parlement, dans les tribunaux, etc

Il est vrai qu'on n'a pas cesse de denoncer les aspects negatifs du fonctionnement de l'Etat traditionnel, mais presque toujours pour acculer un individu, un secteur a un moment determine et non pour mener une action globale et coherente devant contribuer a remplacer pour de bon les pratiques negatives par d'autres en rapport avec le respect des Droits Humains et des biens de l'Etat

Pour comprendre cet Etat et decouvrir ce qui le rend jusqu'a present invulnerable, nous tenterons une re-interpretation de certains faits historiques dans la premiere partie de cette etude Pour le reste, nous n'utiliserons pas l'approche conceptuelle, ni l'approche experimentale Nous optons plutôt pour l'approche experientielle qui est celle de personnes qui, profitant de leur experience de la vie d'un milieu et de la gestion d'une institution ou d'un systeme, en font part dans leurs ecrits tout en esperant ajouter quelque chose a la conaissance l'elevation d'hommes et de femmes, malgre leur instruction tres limitee, au niveau des plus grands esprits de tous les temps

En depit de tout cela, trois siecles d'esclavage ont certainement marque notre societe actuelle de façon negative Saint-Domingue etait consideree comme la colonie la plus prospere du 18eme siecle au point qu'on l'avait surnomme "la Perle des Antilles" Elle etait une perle pour la Metropole française, mais un enfer pour les esclaves Cette

prosperite n'etait donc que le resultat du systeme esclavagiste le plus feroce a avoir ete etabli sur la planete

Dans une etude a paraître du professeur Vertus Saint Louis, il est demontre que le besoin d'accumulation de richesses de la metropole etait si grand qu'une oppression forte et constante etait exercee sur les colons. En consequence, les esclaves etaient soumis a des travaux prolonges et etaient a peine nourris.

Dans *Comprendre Haiti*, Laennec Hurbon ecrit avec justesse que "*l'esclavagisme qui a dure trois siecles a laisse intact, apres la disparition du maître, ses reseaux symboliques et imaginaires au coeur de la societe haitienne et de l'Etat*". Comme empreinte du systeme esclavagiste, il decouvre dans l'Etat duvalierien qui est encore vivace, l'inexistence du droit et de la loi, le despotisme ou la terreur de l'Etat, le refus de reconnaître la dignite au paysan, du pauvre et même de tout Haitien. D'une façon plus generale, une insensibilite au malheur des autres.

Edner Brutus, dans son *Instruction Publique en Haiti*, rapporte que les parents esclaves devaient, par le fouet et la bastonnade educer leurs enfants a la soumission totale au blanc. Les filles devaient être formees a se reserver sexuellement pour le colon qui a droit de jambage sur toutes les femmes esclaves de l'habitation. Du même coup, les hommes esclaves leur etaient presentes comme des voyous a ne pas frequenter pour meriter l'avance du colon qui est le suprême honneur.

La famille perpetue donc le despotisme, les sentiments d'infiorite. Les ecoles considerees comme les meilleures, celles ou nos techniciens qualifies, cadres, intellectuels —en un mot, notre elite—sont formes, n'utilisent peut-être plus le fouet mais traînent encore le poids de l'intolerance, de la discrimination sociale, de la selection a outrance. Si on ne ferme pas les vannes du despotisme et du mepris de l'humain, peut-on mettre fin a l'Etat traditionnel?

### **Recrire notre histoire**

Certaines monographies tendent a reveler des evenements gardes sous silence ou a fournir de mauvaises interpretations a des faits historiques dans la perspective de reorienter l'histoire par rapport a la lutte des exclus pour l'etablissement d'un Etat democratique. Toutefois, ces ecrits ne sont connus que d'un petit groupe de lecteurs. L'histoire enseignee jusqu'a present dans nos ecoles est la version traditionnelle citant des informations selectionnees sur les menes des prises de pouvoir et des renversements de nos dictateurs, vehiculant un nationalisme demagogique reposant plus sur des paroles creuses que sur des actes favorisant le developpement du pays, minimisant la valeur des revendications de nos couches defavorisees et devalorisant les leaders qui s'opposent aux interêts de la minorite dans et autour du pouvoir.

Ces absences et ces deformations ont donc fait de la majorite un peuple sans histoire, condamne a repeter les mêmes erreurs. Un leader ou une equipe de direction democratique, même bien imbue des evenements historiques et de leur interpretation ideologique eprouvera des difficultes a detourner sa base des actions des actions qui ont echoue dans le passe ou qui peuvent être facilement recuperees par le camp adverse. La mefiance traditionnelle envers les hommes au pouvoir, ajoutee a ce manque d'informations de la base, rend conflictuelle la definition des strategies et des tactiques.

(dans tous les domaines), ce qui ne peut qu'affaiblir le mouvement dans son effort de changer l'Etat

Mais, comme s'est formé le système traditionnel et les mécanismes de sa continuité? Un peuple qui lutte pour se libérer d'un système ne peut réussir efficacement sans connaître le processus qui a conduit à la formation de ce système et les mécanismes qui assurent sa continuité. La victoire consacrée le 1er janvier 1804 fut le résultat d'une alliance entre tous les secteurs autochtones. Ils s'étaient du moins entendus sur un objectif : se libérer de la Métropole. Cet objectif qui se concrétisa par le détachement de Saint-Domingue de la France et l'élimination des colons augmenta, du même coup, les pouvoirs, les richesses et les privilèges des chefs militaires et des propriétaires affranchis tandis que les cultivateurs et les marrons ne bénéficièrent que d'une pseudo liberté.

Le fait dominant de toute l'histoire, de 1804 à l'époque contemporaine, est la guerre sans merci que les chefs militaires, les propriétaires et leurs descendants, livrent avec acharnement aux cultivateurs et aux marrons qui sont devenus les paysans. Tous les pouvoirs militaires, politiques, administratifs et judiciaires furent accaparés sans aucun partage. Toutes les richesses des colons qui devinrent en premier lieu propriété de l'Etat furent vite revendiquées par les propriétaires mulâtres qui se déclarèrent être les héritiers légitimes des colons blancs et par les hauts grades de l'armée qui les considérèrent comme butin de guerre.

La victoire de 1804, loin de favoriser la mise en place de meilleures conditions de vie pour tous, ouvrit l'ère du pillage systématique du pays par une infime minorité. Avec cette liberté de parole conquise depuis 1986 par le peuple haïtien, les débats, les échanges ont permis de vulgariser de tels faits, mais les moyens efficaces pour mettre fin à de telles pratiques tardent à être trouvés.

### **Une classe dominante non productive**

Un fait singulier doit être souligné. La confiscation au lendemain du 1er janvier de toutes les plantations et toutes les manufactures ne transforma pas pour autant les usurpateurs en de grands producteurs. Fait également paradoxal, toute la production est laissée aux mains et sous la direction des paysans, maintenus pourtant loin de la formation classique, professionnelle et technique.

Les propriétaires se contentaient de percevoir leur rente ou les produits des rentes sans jamais consentir aucun reinvestissement. C'est ainsi qu'à la longue toutes les infrastructures de production qui ont fait la richesse de Saint-Domingue se détériorent pour faire place à un panorama désertique au point de vue de la flore, de la faune, de l'agriculture et de l'industrie.

Le pays qui était le premier producteur mondial de sucre ne dispose aujourd'hui d'aucune usine sucrière en fonctionnement. Puisque la production reposait presque exclusivement sur le dos du paysan, la lutte à travers toute l'histoire d'Haïti contre la paysannerie a été en même temps une lutte contre l'économie du pays, donc contre la production.

Les groupes dominants, en abandonnant la production, s'occupèrent de la gestion de l'Etat afin de tirer les revenus qu'ils ajoutaient aux rentes fournies par les paysans.

L'administration publique, au fur et à mesure du déperissement de l'économie, se transforma en unique entreprise d'enrichissement dont le rôle était de prélever de plus en plus de taxes sur les défavorisés. On peut déduire que les premiers dirigeants acceptèrent de payer aisément la dette de l'indépendance à la France, d'un montant de 150 millions de francs or parce qu'ils savaient que le secteur qu'il représentaient n'allait pas être affecté. Ils se contenteraient d'imposer plus de travail aux paysans et de les taxer plus fortement.

Nous devrions aussi souligner l'action des grandes puissances sur le pays. Depuis la mort de Dessalines, elles ont toujours été présentes en Haïti et encore plus présentes quand elles n'étaient pas visibles. Et, fait aussi drôle, pourquoi les grandes puissances sont-elles aussi dominantes ici? Parce que les responsables de l'État, luttant contre la grande masse, étaient obligés de se référer aux pays étrangers pour mettre à distance les paysans. Donc, ils sollicitèrent l'aide des grandes puissances non pas pour s'opposer à une autre grande puissance, mais pour s'opposer à la majorité de leur peuple. Et ainsi, ils devinrent des marionnettes entre les mains de ces grandes puissances. Les commerçants devinrent des courtiers des firmes multinationales.

### **Obstacles inhérents au fonctionnement du secteur démocratique**

Je ne ferai que les citer

- *La division au sein des secteurs démocratiques,*
- *La croyance au changement magique* Un mouvement porte un groupe au pouvoir. Tout le monde dit "on est en démocratie", alors que le travail ne fait que commencer. Alors, à ce moment-là, entrant dans l'État traditionnel qui est encore dominé par le secteur traditionnel, ils sont vite happés et assimilés. Voilà pourquoi tous les mouvements échouent par l'assimilation de ceux qui croyaient au changement,
- *Les limites des changements de l'Exécutif et des réformes administratives et judiciaires comme seul moyen de changement* Malheureusement, on croit qu'après avoir changé l'Exécutif et après avoir promulgué des lois, on a tout changé. On n'a rien changé.

De 1804 à 1986, de nos 38 chefs d'États, trois ont été assassinés ou fusillés, 1 s'est suicidé, 22 ont été renversés et quatre sont morts au pouvoir. 82% de nos chefs d'État n'ont pas quitté le pouvoir de façon normale. Donc changer un Exécutif ne veut rien dire. De 1804 à 1987, 25 constitutions ont été promulguées, et pourtant rien n'a changé.

- *L'absence de stratégie* On entre dans l'État sans stratégie, sans savoir ce que l'on va faire. C'est encore un autre obstacle.
- *Certaines mentalités* Nous pouvons citer
  - Les pratiques d'opposition à l'État traditionnel. Lorsque celles-ci sont utilisées contre le nouveau groupe au pouvoir qui lutte pour la démocratie, elles provoquent encore plus de difficultés, augmentent les conflits et, en même temps, créent une scission entre le pouvoir et la base. On devait trouver d'autres moyens de pression sur un gouvernement que l'on a soi-

même mis au pouvoir Mais, malheureusement les pratiques traditionnelles et la mentalité traditionnelle persistent,

- La demande de satisfaction immédiate de tous les besoins, les accusations publiques,
- La responsabilité à sens unique, c'est-à-dire seul le chef est responsable, ce qui déresponsabilise tous les autres,
- Le marronnage économique et fiscal puisque les anciens dirigeants du système traditionnel absorbaient toutes les taxes, il s'est établi un *marronnage* pour ne pas payer de taxes Ce *marronnage* continue Que faire l'empêcher ce continuer?
- Les pratiques d'adaptation à l'Etat traditionnel Que sont ces pratiques? Le nepotisme Puisqu'il n'y a pas de postes, quand quelqu'un arrive au pouvoir il fait entrer toute sa famille Mais il y a aussi des raisons culturelles qui portent les gens à toujours s'entourer de parents par peur de ce qu'on appelle les "po fig", de tout ce que l'on fait pour renverser un chef et aussi par peur de qu'on appelle les "ouangas",
- L'Etat assistancialiste On pense que l'Etat doit pouvoir employer tout le monde et donner de l'argent à tout le monde,
- La sollicitation abusive aux dirigeants le fait de demander au président d'aller dans n'importe quelle petite section communale et d'exécuter et de réaliser tous les projets C'est le président qui doit tout faire

### **Le besoin d'une révolution culturelle**

Le développement précédent permet de comprendre que toute réforme en profondeur d'un Etat doit être entreprise à la lumière d'une interprétation appropriée dans le cadre de la culture définie comme le genre de vie et la mentalité d'un peuple

Il est vrai que dans le passé, sous prétexte d'adapter la politique à la culture, un système féroce, injuste et inhumain a été imposé pendant 30 ans à une population Cependant, il ne peut être oublié que cette œuvre avait pour but de maintenir au pouvoir un homme et son fils héritier

Un processus de démocratisation entrepris par un peuple qui a subi trois siècles de colonisation et deux siècles de dictature prend nécessairement la forme d'une révolution culturelle Cette révolution ne devra pas consister à imposer la vie occidentale

Si certains comportements dans le milieu haïtien sont de vrais obstacles à l'instauration d'un Etat de droit, il existe également un ensemble d'habitudes de solidarité sociale et de comportements altruistes qui sont capables de constituer des fondations d'un état de droit et de services

Tout gouvernement qui se donne pour tâche de démocratiser la vie en Haïti dans tous ses aspects, doit réformer l'enseignement de l'histoire, définir une politique étrangère claire et cohérente et axer sur la défense des intérêts du peuple haïtien Il doit aussi aider à diminuer les contradictions au sein du secteur revendicatif, lutter contre les pièges de

l'état traditionnel et mener une vraie campagne de vulgarisation des valeurs démocratiques et de leur application dans les structures de l'état et de la société tout en combattant les séquelles de la colonisation et de l'État dictatorial

Les improvisations, les tâtonnements doivent systématiquement être remplacés par l'action planifiée et efficace pour que, progressivement, le peuple haïtien reçoive les services de base, trouve les conditions pour travailler, investir, se divertir, et le goût de vivre dans le pays

### 3. SCIENCE, DEVELOPPEMENT ET CHOMAGE EN HAITI

*Jean Andre VICTOR*

Le titre de mon intervention est tres ambitieux Mais en fait, il s'agit de vous presenter le resultat d'une recherche qui a ete realisee a l'Universite Quisqueya

Nous partions d'une observation qui est la suivante Dans notre pays nous nous rendons compte qu'il y a des choses qui marchent et d'autres qui ne marchent pas Les choses qui marchent se situent surtout dans le secteur des services construction, musique, peinture, artisanat, secteur financier, particulierement les banques Les choses qui ne marchent pas sont surtout l'agriculture et l'industrie, autrement dit le secteur productif

Nous nous posons des questions et nous disons "Cette realite est-elle le fruit du hasard? N'y aurait-il pas des tendances profondes qui expliqueraient cette realite? Et si c'est le cas, est-ce possible d'identifier ces tendances de façon a permettre la prise de decision et orienter les politiques publiques dans ce domaine?"

Je vais vous presenter tout de suite les resultats Je vous fais grâce de la methodologie compte tenu du temps disponible

Quatre parametres ont ete retenus

- *La demande d'emploi* ou nous analyserons comme variable le marche du travail de competition,
- *L'offre de formation a l'université et dans les ecoles superieures* avec comme variable les programmes academiques disponibles,
- *La production scientifique et technique* et comme variable la bibliographie disponible, la frequentation de la Bibliotheque Nationale et les brevets d'invention,
- *L'allocation des ressources financières et humaines*

#### **La demande d'emploi**

Nous avons analyse les offres d'emploi (les demandes parues dans le journal *Le Nouvelliste* au cours des annees 94, 95 et 96), ce que nous appellons le marche de competition La premiere annee, il y avait 159 demandes, la deuxieme, 448, et la troisieme, 527 La moyenne est donc de 23, 64 et 75 par mois La demande est donc en progression

Nous avons observe que la demande est en progression Et, compte tenu de l'epoque sur laquelle nous avons travaille, on peut conclure qu'elle augmente avec la stabilite politique croissante En 1996, le coefficient de dispersion est beaucoup plus faible, ce qui suggere qu'il y a une certaine stabilite dans la demande d'emploi

Analysons nature de ces emplois dans les sciences administratives, on a retenu les demandes pour les postes d'administrateur, de gestionnaire, de comptable et de secretaire Dans l'informatique, cela va de soi Dans la sante, il y a les medecins, les

infirmières et les laborantins Dans le secteur productif, il y a les économistes, ceux qui travaillent dans l'agriculture et toutes les disciplines qui ont un rapport avec le génie Dans les sciences sociales, cela va de soi Puis il y a l'art, l'enseignement et le journalisme

Alors que les chiffres sont essentiellement les mêmes que pour le premier tableau, les pourcentages sont semblables dans les trois cas les sciences administratives plafonnent avec 51 et 53% des demandes d'emploi, alors que le secteur productif tourne autour de 20% des demandes d'emploi Cette constante se rencontre à travers d'autres statistiques qui seront également présentées Ce qui est intéressant de souligner c'est que, alors que le nombre de demandes d'emploi a travers les années a changé, la distribution des emplois est restée la même

Nous allons maintenant comparer cette demande d'emploi avec l'offre de formation pour voir dans quelle mesure il y a adéquation entre les deux Nous retenons les mêmes emplois et les mêmes catégories

### **L'offre de formation**

On a l'offre à l'Université d'État d'Haïti Il y a très peu d'adéquation entre cette offre et la demande d'emploi Le coefficient de corrélation est seulement de 0,18 En ce qui concerne les institutions privées d'enseignement supérieur, le coefficient de corrélation monte à 0,79 Cela veut dire que ces institutions privées suivent de près la réalité du marché L'UEH et les institutions privées mises ensemble donnent un coefficient de corrélation de 0,72, dû évidemment au taux élevé des institutions privées d'enseignement supérieur Mais ceci pourrait être trompeur car, si on regarde les effectifs à l'intérieur de l'UEH, on va voir qu'ils rencontrent la tendance générale

Les sciences administratives et les sciences sociales prédominent C'est à l'INAGHEI qu'il y a le plus grand nombre d'étudiants Si on regarde les autres universités qui sont dans les disciplines de comportement et des disciplines humanistes, ça fait plus de 70% de l'effectif

### **Une faible**

e passe-t-il, en réalité, dans ce secteur? Nous avons analysé les trois grandes bibliographies haïtiennes celle de Duvivier publiée en 1941, celle de Bissanthe publiée en 1951 et celle de Laguerre publiée en 1982

On se rend tout de suite compte que les disciplines humanistes et les disciplines de comportement comptent pour 71% du total des titres Quel est le total des titres? Environ 6,000 pour Duvivier, 8,000 pour Bissanthe, 20,000 pour Laguerre

Nous avons fait une étude des trois biographies Les livres de science écrits par des auteurs haïtiens représentent 16% de l'ensemble Il est également intéressant de savoir ce que lisent ceux qui consultent les bibliothèques Nous avons analysé les chiffres disponibles à la Bibliothèque Nationale d'Haïti sur deux années Une moyenne de 20,000 lecteurs par an la visitent Seulement 11% de ces lecteurs consultent des livres de science et 67% consultent surtout des livres en sciences sociales, en littérature et en histoire

Sur une période de 10 ans, 257 brevets d'invention ont été délivrés dont 86% à des étrangers (par le Ministère du Commerce et de l'Industrie) Nous n'allons pas insister sur ce qui se passe au Ministère du Commerce et de l'Industrie dans le libellé de ces brevets le ministère précise qu'il ne donne aucune garantie pour le brevet délivré vu qu'il n'a rien contrôlé et qu'il ne peut garantir la description de l'invention

Parmi les demandes soumises à l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), tant par des Haïtiens non-résidents que par des résidents, nous remarquons que les non-résidents ont déposé 79% des demandes sur une période de dix ans Ces Haïtiens non-résidents ont obtenu 78% des brevets délivrés par l'OMPI La moyenne nationale des demandes de brevets par Haïti tourne autour de 20 unités Peut-on comparer ces 20 unités aux 80,000 demandes du Japon? Quand on établit des comparaisons avec des pays similaires au nôtre, on note que la Jamaïque, par exemple, dépose une quarantaine de brevets par année, Cuba une centaine, le Honduras et le Guatemala entre 60 à 75

### **L'allocation des ressources financières et humaines**

Considérons le crédit accordé par les banques commerciales L'agriculture absorbe seulement 1,27% de ce crédit et l'industrie locale 0,05% Ou va la balance? Elle va dans les constructions, le commerce et d'autres activités

Voyons des institutions spécialisées dans le secteur, c'est-à-dire dans le domaine industriel et agricole Nous prenons par exemple la Banque Nationale de Développement Agricole et Industriel (BNDAI) au moment où elle existait Le crédit qui était accordé pour la promotion de l'industrie a été utilisé à 67% sur un total de 19 millions de gourdes pour des constructions et monter des boulangeries

De même, si nous prenons le crédit agricole lui-même, nous voyons que les cultures vivrières ont absorbé 80% des 5 millions de gourdes disponibles à l'époque de la BNDAI, tandis que les denrées d'exportation comme le café a reçu seulement 10%, la mangue (qui est actuellement la principale denrée d'exportation après le café) n'a rien reçu comme crédit au niveau de ce secteur

Au Bureau de Crédit Agricole, une autre institution dans le crédit institutionnalisé, la tendance semble être la même Les cultures vivrières (vivres, céréales) totalisent 70% du total des 5 millions de gourdes, les cultures pérennes (café, mangue) 3% L'équipement figure comme 1% seulement du total du crédit accordé dans ce domaine

Un sondage réalisé au niveau des ressources humaines, notamment au niveau des cadres très spécialisés de niveau post-universitaire, a révélé qu'au niveau de l'agriculture et de l'industrie, 67% des spécialistes qui travaillent dans ce domaine ne sont pas dans leur spécialité Ils font autre chose

### **Que conclure?**

Les principales conclusions sont au nombre de sept

- 1 La réalité observée n'est nullement le fruit du hasard,

- 2 La demande d'emploi est prioritaire notamment dans les sciences administratives,
- 3 L'offre de formation est également prioritaire dans les sciences administratives et dans les sciences sociales,
- 4 Les publications se font surtout dans le domaine de l'histoire, des disciplines humanistes et de comportement,
- 5 Pour les brevets d'invention, les non-residents en ont recolté 78% a l'OMPI,
- 6 La majorite des ressources financieres du pays est allouee au secteur non productif, c'est-a-dire des secteurs autres que l'agriculture et l'industrie,
- 7 Les ressources humaines sont mal utilisees etant donne le taux eleve des specialistes qui ne travaillent pas dans leurs domaines

### **Stratégies de développement**

Alors quelle est la strategie de developpement a adopter face a cette realite? Evidemment, il n'y a pas de recettes dans ce domaine Nous suggerons cependant trois voies de sortie

#### *Premiere option L'Etat assiste*

Nous laissons la situation actuelle telle quelle Les domaines qui nous rapportent des medailles comme la musique, la peinture ne sont pas enseignees a l'universite haitienne Ce qui predomine dans cette option, c'est l'aide alimentaire Nous trouvons des techniciens, parmi les meilleurs, qui travaillent dans l'aide alimentaire

#### *Deuxieme option L'Etat salarie*

Nous assumons la realite actuelle et nous encourageons les disciplines qui nous rapportent des devises et des medailles, y compris le tourisme L'agriculture et l'industrie ne beneficent pas d'un traitement prioritaire Comme resultat nous aurions un developpement totalement desequilibre mais la situation serait toutefois meilleure que l'anterieure ou l'Etat est assiste

#### *Troisieme option l'Etat partenaire*

Cette option impliquerait assumer la realite actuelle tout en faisant la promotion de l'agriculture et de l'industrie Ceci nous permettrait d'arriver a un developpement equilibre

## 4 CONSENSUS ET COHESION NATIONALE POUR LE XXIEME SIECLE

*Rosny Desroches*

Haiti fait face aujourd'hui a deux grands defis un defi economique et un defi politique D'un cote, notre nation doit relancer son economie, la moderniser, l'adapter au phenomene de la mondialisation des marches et en même temps repondre aux aspirations legitimes d'une majorite souffrante De l'autre, elle doit satisfaire aux exigences de la democratie imposees a la fois par les aspirations et developpements de l'histoire contemporaine Les exigences de la democratie sont multiples equilibre des pouvoirs, controle, alternance, legalite mais aussi pluralisme

En effet, le regime democratique ne s'accommode pas au monolithisme Une nation democratique ne se conçoit pas comme un bloc homogene, soude autour d'un seul mouvement, d'une seule idee ou d'une seule personne Une societe democratique est un espace caracterise par la liberte d'opinion et la liberte d'action C'est une communaute qui a appris a gerer pacifiquement ses differences Or, c'est justement l'une des grandes tares de la societe haitienne elle ne sait pas gerer la difference, particulierement la difference politique Elle ne tolere pas la difference, elle ne tolere pas l'opposition Elle la rejette, l'exclut, lui declare la guerre Le dissident n'a pas droit de cite "2 toro pa rete nan menm pak" "sa k pa kontan anbake", a-t-on coutume de dire chez nous

### **Histoire sanglante**

Notre histoire est parsemee de conflits sanglants et fratricides qui ont brise tant de vies, endeuille tant de familles, detruit tant de ressources humaines et materielles et gache tant d'opportunités pour la nation Cette serie macabre a commence en 1804 avec l'assassinat du pere de la patrie, Jean-Jacques Dessalines qui sera suivi d'une guerre civile qui opposera Christophe a Petion de 1807 a 1812 La nation a alors ete divisee en deux Etats le Royaume du Nord et la Republique de l'Ouest

Trente ans plus tard, c'est la revolution de 1843 qui eclate contre Boyer Ensuite, ce sera le massacre perpetre sous Soulouque au cours duquel les partisans de Celiny Ardouin furent executes Mais, environ 20 ans plus tard, la guerre civile eclate de nouveau sous Salnave Le pays se divise en trois republicues Nord, Ouest, Sud

A la suite de cette scission et de cette guerre civile, l'anarchie, de façon recurante, s'empare du pays pendant dix ans Sous Salnave, d'abord, a la fin du regne de Domingue ou celui-ci est blesse dans les bras de l'ambassadeur de France, sous Boisrond Canal ou les magasins sont pilles en plein jour

Le pays sortait a peine de cette periode de derive, de cette periode de "lese grennen" qu'on tombait a nouveau dans la guerre civile entre liberaux et nationaux sous Salomon La guerre civile reapparaît peu apres sous Legitime en 1889 Mais, cette fois le conflit ne s'articule pas autour de deux projets de societe liberale et nationale, mais

oppose deux regions du pays creant de nouveau une scission entre la Republique Septentrionale et celle de l'Ouest

A peine dix ans apres que le pays avait retrouve son unite politique avec Florvil Hyppolite que la guerre civile eclate a nouveau. Le conflit opposera cette fois l'esprit et l'epee, Antenor Firmin et Nord Alexis. Par deux fois (en 1902 et en 1908), Firmin et Nord Alexis s'affronteront dans un conflit arme. Pour notre malheur, ce fut l'epee qui l'emporta. Mais, si au moins c'etait le debut d'un despotisme eclaire qui allait definitivement ouvrir la voie a l'ordre et au progres. Helas! Quand la ferule sanglante de Nord Alexis se relâcha, ce fut pour faire place de nouveau a l'anarchie et ensuite a la revolte incessante de 1911 a 1915.

Un siecle de turbulences, de guerres civiles, de scissions et d'anarchie allait donc deboucher sur l'Occupation americaine. Celle-ci amenera la pacification sanglante et l'intermede de democratie factice que l'on connaît. L'intervention etrangere, en depit de sa brutalite et de ses pretentions, n'a pas reussi a detruire les vieux demons de la discorde, de la violence et de l'exclusion. Les questions de couleur, de classe et d'ideologie sont les nouveaux chevaux que ces demons allaient enfourcher en 1946, 1957 et 1991 pour semer le deuil dans la famille haïtienne.

Aujourd'hui, en l'an de grâce 1996, ces demons sont encore camps aux quatre coins de pays, montrant leurs crocs menaçants aux soldats de la Mission d'Appui des Nations-Unies a Haïti. Ils sont prêts a se lancer dans un nouvel assaut et a se livrer a leurs exercices favoris: le bain de sang et l'anarchie.

### **Pour surmonter nos divergences**

Face a ce bilan combien negatif, une tâche urgente et imperieuse s'impose aux elites intellectuelles, professionnelles, morales et economiques de ce pays et a tous les citoyens conscients. Il nous faut prendre conscience de ce que nous avons en commun: un territoire, une culture, une histoire et, forcement, des interêts et un avenir. Il nous faut egalement prendre conscience de nos differences, des clivages qui ont articule le deroulement de notre histoire nationale.

Dans le cadre de cette communication, faute de temps, je ne m'etendrai pas sur ce que nous avons en commun. Je parlerai plutôt de nos differences et de nos clivages, sujet un peu plus delicat, mais combien important. C'est de la bonne gestion de nos differences que dependra la reussite de notre experience democratique en cours. Experience deja fortement menacee.

Le bref survol historique auquel nous nous sommes livres, il y a un instant, nous a indique les principaux clivages qui caracterisent la societe haïtienne. Nous pouvons en identifier quatre principaux:

- le clivage geographique: Nord / Ouest / Sud,
- le clivage ethnique: noir / mulâtre,
- le clivage socio-economique: masse / classe moyenne / bourgeoisie,
- le clivage ideologique: developpement exogene / developpement endogene

### *Le clivage géographique*

Il est réel. En effet, à trois reprises au moins depuis 1804, la nation a été divisée en deux ou trois États. Et, jusqu'en 1993, la tentation sécessionniste a hanté quelques esprits. À un moment de la crise provoquée par le coup d'État, certains adversaires du retour avaient apparemment considéré une scission Nord / Ouest. L'importance de ce clivage apparaît de façon évidente lorsqu'on examine l'appartenance géographique de nos chefs d'État. Une certaine alternance peut être observée entre des périodes de domination du Nord et des périodes de domination de l'Ouest.

### *Le clivage ethnique*

Cependant, le clivage géographique cache une distinction plus profonde à savoir le clivage ethnique. Et par là, il faut une différenciation qui se réfère non seulement à la race, à la couleur de la peau, mais aussi à la culture, c'est-à-dire aux valeurs, aux attitudes et au comportement.

Le Nord était dominé par une élite nationale plutôt noire, encore sous le choc du traumatisme de l'esclavage et, par conséquent, très méfiant envers l'étranger, davantage attaché aux valeurs et aux coutumes africaines, à une civilisation de type agricole, à une gouvernance de style autoritaire et souvent militariste. L'Ouest et le Sud étaient davantage influencés par une élite fortement métisée, davantage ouverte à la coopération avec l'étranger, qu'il soit latino-américain, nord-américain ou européen. Cette élite affichait une préférence pour les valeurs occidentales et était ouverte au commerce extérieur, à la coopération avec les grandes puissances. Elle adoptait un style de gouvernement d'allure libérale et démocratique associée souvent à une politique de double jeu quelque peu irresponsable.

### *Le clivage socio-économique*

Les clivages géographiques et ethniques affectent davantage les classes dominantes. À ces deux clivages se superpose un troisième, encore plus profond et plus fondamental encore. C'est le clivage socio-économique : masse, classe moyenne, bourgeoisie.

La Révolution de 1843, les conflits qui éclatèrent sous Salnavé, Soulouque, Salomon, la révolte des cacos, les percées de 1946, 1957, 1986 et 1990 sont autant de tentatives faites par les classes dominées, masse et classe moyenne, pour s'approprier une part du pouvoir politique et du pouvoir économique.

### *Le clivage idéologique*

Toutes ces luttes ont été accompagnées de réflexion, d'écriture et même de la science. Notre histoire nationale a été traversée par différents courants idéologiques. Les courants du Nord et ceux du Sud, les révolutionnaires de 1843, les libéraux, les nationaux, les membres de la société haïtienne de législation, les Griots, les socialistes, les marxistes, les théologiens de la libération, les neo-libéraux ont tous contribué à alimenter ce débat idéologique. Elles ont toutes eu des répercussions, tout au long de notre histoire, dans le débat parlementaire, comme l'a si bien rappelé le professeur Manigat dans son récent ouvrage sur la crise haïtienne.

Aussi, est-il difficile de caractériser de façon précise et univoque le clivage idéologique. Car, ce débat des idées reflète et alimente toutes les autres luttes ethniques, culturelles, géographiques et socio-économiques. Toutefois, par-delà les nuances idéologiques et toutes les influences de la pensée occidentale, il est un clivage idéologique qui paraît fondamental et qui sous-tend toutes les autres constructions idéologiques : il s'agit du clivage entre l'option du développement endogène ou autocentre et l'option du développement exogène, centré sur l'extérieur. Ce clivage a pris sa forme théorique la plus avancée dans le débat animé par le Parti Libéral et le Parti National dans les années 1880.

Les courants indigenistes et noiristes viendront renforcer cette problématique. Même les débats entre marxistes et capitalistes ne pourront, chez nous, se départir du clivage intérieur / extérieur tellement il est fondamental pour notre peuple. Peut-être faudra-t-il chercher dans notre histoire de peuple et dans les traumatismes de la colonisation et de l'esclavage la cause de la place centrale occupée par la problématique intérieure / extérieure dans nos débats idéologiques.

### **Instabilité accentuée par les puissances étrangères**

Nous venons de mettre en lumière quelques uns des clivages qui ont scindé notre vie politique et nous avons constaté également que cette vie politique a été menée sur le mode de l'intolérance, de la guerre civile, de la scission et l'anarchie. Mais, l'analyse ne serait pas complète si elle s'en tenait uniquement à ce que j'appellerais la dynamique interne de notre histoire. Pour avoir une intelligence plus profonde de notre vie politique, il faut intégrer la dimension externe, à savoir l'influence des puissances étrangères.

Lorsqu'on jette un regard retrospectif sur notre histoire nationale, force est de constater que cette influence étrangère, en raison de son manque de sensibilité culturelle et de la rivalité entre les grandes puissances, a plutôt été un facteur d'instabilité. Nous ne sous-estimons pas pour autant le manque de vision, de crédibilité et d'unité de la part de notre élite nationale.

Depuis qu'en 1492 Christophe Colomb foula le sol de Quisqueya, les grandes puissances du monde n'ont jamais cessé de s'intéresser activement à notre minuscule petit pays.

De 1804 à nos jours, se sont succédées les tentatives des puissances occidentales pour renforcer leur présence dans ce pays : présence commerciale et économique, présence politique. Après l'indépendance, ce sont les Anglais qui, les premiers, se sont montrés particulièrement actifs. Puis, vinrent les Américains, les Français, les Allemands. À un moment, la compétition américano-allemande devint particulièrement intense et l'intervention américaine de 1915 stoppa momentanément l'avance allemande.

Après la seconde Guerre mondiale, le bras de fer entre le bloc capitaliste et le bloc communiste et ses répercussions sur notre petit pays expliquait --en partie-- la longévité et la brutalité de la dictature duvalérienne. La dissolution du bloc soviétique a ouvert la voie à une autre compétition, plus subtile, mais non moins féroce, entre les blocs économiques occidentaux.

Loin de moi aujourd'hui l'idée de dénoncer ces rivalités et compétitions internationales. Elles ont toujours existé. Elles existeront toujours. Elles font partie de la condition humaine. Elles constituent le moteur de l'histoire universelle.

## 5 EDUCATION FOR DEVELOPMENT

*Marc Prou*

Democracy cannot survive in Haiti if the Haitian people divorce themselves from the problems that plague the educational system. It is important to remember that far too many Haitian children are living in poverty and are marked by unjustified sufferings, unmerited pain and undeserved harm. Unless there are true discussions about how to wrestle with the problems in the Haitian schools, we would inadvertently sentence the Haitian youth to further victimization. It is too easy to view the Haitian learners as problem individuals. Once being viewed as such, "the problem individuals" begin to internalize the feeling of being problematic. How do you think it feels to be a walking flesh and blood problem? And how do we enable these young people to take part in that perennial process of the quest for wisdom?

The family, as the previous speaker mentioned, can do much to offset the negative effect that the post-colonial French oriented education has on the peasantry, which is the bulk of our population. Family alone cannot keep the democratic value alive. The present literature on the Haitian family is weak and inadequate. It reflects the perception that somehow the extended family can serve as an adequate mechanism to help heal the scars and wounds of history. History, as mentioned by the previous speaker, will track you down where ever you go. Haitian educator must begin to challenge the romanticized and idealized versions of Haitian history by confronting the hypocrisy that keeps us from being open to learn. Only through action research, honest and frank dialogue will democracy, nation building, and national consensus be realized in Haiti by the year 2004 and beyond. Haitian educators must foster a teaching and learning environment where democracy permeates the curriculum, the instruction as well as the organization of the schools. The end result is to improve student achievement.

The undemocratic Haitian education system has failed and will continue to fail because of the fundamental value that underlies public education. Article 32 of the 1987 Haitian Constitution guarantees education for all including the right to physical, intellectual, moral and professional formation. Thus, when public or private schools default on that promise, it is the right of the Haitian people to alter or abolish those schools.

During the past two decades, educational reform had become subject of much interest in Haiti. The large number of government documents, popular books and articles on the subject, testify to this fact. Everyone recognizes that the schools need changing. The reform effort however, is not easily classified or described. Education in Haiti suffers from a growing gap between the knowledge our young people need and they are learning in the school. This gap exists not only because many public and private schools and universities are failing, but also because they are not keeping up with the rate of change in the global community. The debate about education reform in Haiti focuses on keeping the old boat afloat. When former Minister of Education Joseph Bernard launched his educational reform in 1979, we said let's reform the Haitian schools. We

reached for a rearview mirror to figure out where we were going and where we had been in the process of recreating the schools of our youth. In many cases, schools in Haiti whether public or private reflect the schools of the 1930's. Many of the post colonial education system in the Caribbean, for example Cuba, Jamaica, Trinidad and Tobago, looked ahead instead of looking back and came up with the notion that schools need to teach young people what they need to compete individually and collectively in an increasingly technological world. The result is that many of our Caribbean and Latin American neighbors are leaving us behind. During the last few years, I have been worked closely with members of the Caribbean Education Reform Commission. In Haiti, we have concentrated in getting students ready for the next class or pushing them into the baccalaureate. Yet only a small minority of the students have been able to successfully complete the baccalaureate examination. This kind of preparation does not equip the students for a technologically based global society. The question is simple and policy makers in the Caribbean and Latin America have already asked whether we should teach students what they need in order to compete in an increasingly global environment. The answer is obviously yes. It would require that we radically change some of our assumptions about how we teach everything from algebra to reading. It will also mean challenging not only the status quo but also the sometimes-entrenched Haitian bureaucracy that supports it.

The changes in education are coupled by fundamental changes in the workplace. In the 1930s, about 85 percent or more of the jobs in this country were unskilled, today it is about 65 percent. It will be about 45 percent in the year 2004. The labor market of the next decade will be one for automotive technician who can use sophisticated computer diagnostic equipment, and workers in the tourist industry where high-speed corporate information system will be the norm. Without fundamental changes, Haitians schools will not produce the kind of workers that the high-technological workplace will need. For instance, how many schools in the country teach technical reading? Technical reading is not part of the traditional definition of a literate person in Haiti. Being literate in Haiti or in Haitian society has always meant being able to deal with literature and other classical materials. Technical reading such as reading computer documentation, safety codes, tax forms, and VCR manuals are the wave of the future and we do not teach these skills.

What is to be done? What can we do? What should we do? Curriculum reform or revision in the teaching/learning process has been proceeding on a number of fronts in the past 15 years. Improvements in the teaching style and curricula materials have been simply incorporated into Haitian classrooms. But the curricula movement seems to take no turn. Let's begin with reading. Typical Haitian elementary school reading or language arts programs teach student to respond to literature in a personal way. In order to teach students how to read information in a science course or in secondary school physics program, you have to teach them how to apply what they read. The only way to achieve this is to teach reading in the content areas rather than simply in a Kreyol or a French reading course. Then we will have to require that every secondary school or university teacher teach reading for information and we have to hold them accountable through appropriate assessment for transmitting these skills to students. In other words, we have to pull reading, writing and speaking and listening out of Kreyol and French classes and place them on top as disciplines. Science, math, and history teachers must share the

responsibility for teaching students to read write, speak and listen. The point here is that you have to teach students what they will need.

All indicators seem to point to the fact that speaking and listening will be among one of the most important skills in the Haitian economy of the 21<sup>st</sup>. Technical reading and writing will also be of critical importance. Interestingly, once Haitian students leave school, reading and writing for personal response will be the tools they use the least, except for leisure time. In other words, the tools we teach the most today, are the ones the students will use least. This does not mean however that we should eliminate reading and writing for personal response. That skill is central to the development of intellectual capacity and the understanding of cultures.

In the past, most of the jobs in the work force emphasize concrete sequential skills. Consequently schools nurtured concrete sequential learners. Even today, a concrete sequential learner will do better in the schools than other kinds of learners. Concrete sequential thinking is not the wave of the future for the Haitian workers. Technology will take over the concrete sequential tasks and leave the others-- those that require abstract random skills. It is better that our schools break with past practices and begin to value abstract random skills as other Caribbean and Latin American nations have already began to do.

I have now come to my final example, mathematics. Workers in Haiti will no longer seat at a workstation with a screwdriver and a hammer. Instead, they will use statistical or numerical controls and they will use computers to perform their jobs. We all have heard this heresy that "they don't use algebra and geometry", the so-called gatekeeper courses of the Haitian lycee and the secondary schools. In fact, you don't need any research to show that in Haiti algebra and geometry and the kind of thinking that these subjects require are almost never used in the Haitian workplace. You need statistics, logic, probability, and measurement, all of which are not emphasized in the Haitian mathematics curriculum standards. That has to be changed. Our math, science and language curricula can not be the same ones that our fathers and mothers used in the 1930s. The world in which Haitian students now live has changed fundamentally but the education bureaucracy, all those voices that speak for adults rather than students, for the status quo rather than change seem unable to respond to these realities and that scares the day light out of me. Many other less developed countries are talking about such changes already. They are talking about changing what they teach, changing the organizational structure of their schools, about the non-negotiable items in the debate. We are not doing any of that at least in any large-scale way. Is what we are teaching relevant to anything outside of the schools? If we are to answer "yes", we have to change the attitudes, the values and belief that underlie the Haitian system of education. We have to stop teaching as though we were in the 1930s and start teaching in the 1990s and beyond. We have to stop teaching courses and start teaching and learning with individual children. Educational reform in Haiti has taken two forms with very different perspectives. I would classify them as the top-downers "reform d'article and Bernard" **and** the bottom uppers "Education 2004". The top-downers emphasize accountability but their models are based on the naive notion of using rewards and punishment to motivate people to change. Remember that rewards and punishments are not sufficient to build people capacity for change. Capacity building requires an infrastructure that provides supports

such as training, and a clear definition of new roles and responsibilities for people. Bottom-uppers, “The education 2004”, in contrast are student centered and committed to the belief that change must happen in small scales or school by school whether private or public. Like the top-downers, they focus on cognitive issues, not on a social-context of learning. Lastly, Bottom-uppers avoid talking about accountability. They want to foster a climate of conversation and dialogue but seem concerned about what it would lead to outcomes. The Haitian educational reform movement needs to strike a better balance between improving the condition of schools and improving the outcomes of teaching and learning. Reform plans in Haiti have focused on controlling inputs such as boosting teachers’ pay, constructing adequate structures, and language of instruction policy. While these conditions are critically important, they are not sufficient to reform Haitian education because they are not directly related to outcomes. In other words, people talk about educational reform but in essence they are really doing school reform. We do not have time to get into this debate. You can increase pay of teachers or you can build more and adequate schools, but you will not necessarily increase student achievement. By focusing solely on conditions and failing to produce results, Haitian educational reformers are undermining the public perception of the importance of providing good and quality conditions for education. Finally, both reform efforts, whether they Bernard or “Education 2004”, believe that they alone have the truth yet both sides are on shaky ground with the Haitian people whose concerns nowadays centers on issues of violence and safety, economic policies that hurt the poor urban dwellers and the peasantry.

## 6 COMPETENCY BASED EDUCATION AND ITS APPLICATION

*Jamadari Kamara*

My presentation begins with a number of the points that Professor Prou made in his presentation and it addresses a specific model of education called competency-based learning. I will focus on how this model has been applied in a non-traditional educational context in the United States. And I hope that out of this discussion, we will be able to then consider ways in which this approach might be used pedagogically here in Haiti. I am not suggesting that the entire higher educational system of Haiti be changed to this model. This is a model that has been used specifically for urban adult learners. It is considered non-traditional. It however, has been used in many other contexts including high school in Boston, vocational education, and agricultural schools. It is a model of learning by doing. It is based on the concept of experiential learning and students as being life long learners. It is an applied learning model.

There are several aspects to competency-based learning. I will not address all of them because of our limitations on time. I would like to address the way in which the system works, what a competency is and how it is applied. However, there is a theoretical framework within which this has developed. I don't want to concentrate much on this. I do however want to indicate the important distinction raised by Professor Prou between the concepts, which we all too often use synonymously, of schooling and education. Until we are able to come to terms with making a break, a conscious break, in the structure of schooling and attempt to develop a process of education, what I am about to say will be irrelevant. This educational model has been applied in College of Public and Community Service at University of Massachusetts Boston. There was an intentional decision to help create and empower students to be conscious change agents in society. There was a conscious decision to focus on helping students to learn how to think and not what to think, how to ask the right questions and working with them to discover appropriate answers.

Students enrolling in the competency-base learning program are required upon entering the institution to take a one-semester course which is focused on self-assessment. This course focuses on issues such as 'who am I, where am I in the learning process, where do I want to go and how can the resources and people in the institution help me in this journey'. The assessment requires the students to reflect on where they have been and to determine ways in which what they have already learned can help them. Our institutional framework attempts to structure a process of learning which will not only help to facilitate the time which is spent in interaction with other students and faculty but a way of thinking so that the process of learning continues after certification has been acquired. In order to do this, it is necessary to fundamentally confront the traditional paradigm of education and schooling.

Unlike the traditional paradigm which focuses on content and acquiring a body of right information, we have attempted to place an emphasis on the context and learning how to learn, how to ask questions, how to pay attention to the right things, how to become more open, how to evaluate new concepts, and how to achieve and acquire access to information. The purpose of this method is to create adult learners who are critical thinkers, and not simply perpetrators of the normative behavior. This method of learning is a process and not a product or a destination. It is an attempt to move from hierarchical and authoritarian structure to more egalitarian relationships where candor and descent are permitted and autonomy is encouraged. In the structure of our curriculum, learning is not a process which comes from a professor to a student but it is an interactive relationship between faculty, students, and students themselves. It assumes that students come with experiences of life and knowledge and can learn from one-another as well as from an instructor. These issues are outlined in several texts about the College.

I don't want to belabor the question of paradigm but I do want to place what we do in a framework. But what is a competency? How does the system work? A competency is a written physical statement of a specific set of skills which students are expected to acquire. The competency based learning system is a system, which requires the instructor to transform his/her pedagogical thinking. Most of us have been trained in a disciplinary context whether in applied discipline like mine which is development planning or whether it is English or French, sociology or psychology, political science there is a body of information which we are expected to convey. In our pedagogical model, you must set that aside. The objective of the instruction is not that body of knowledge, which you have learned for 20 or 30 years, rather one is required to teach a new set of skills. What is it that we want our students to be able to do when they leave our institution? It could be very basic. Mark Prou mentioned a certain set of mathematical skills, writing skills, not just being able to write prose but technical writing, and technical reading. When we teach particular skills such as algebra or calculus, we must ask is that what our students will need in their areas of work. What are those requisite skills? We happen to feel that basic social criticism is a requisite skill, critical thinking is a requisite skill within the areas of practice in which our institution is structured. These areas include community planning, basic community organizing, power analysis. They are requisite skills that students need in order to leave and graduate from our institution. For each of the skills areas we defined, there is a physical written competency statement. There is also a set of standards by which evaluations are made and there are options for the demonstration of proficiency for particular skills. In the area of community planning I may teach a course, we haven't totally done away with classes, but in that course I may teach too multiple skills. I may teach a technical report writing skill and a community needs analysis skill. So that in my class, students may acquire two concrete skills but I teach that through the domain and body of literature of community planning. Within this pedagogical model, there are several other unique features. Perhaps, the one you will find most unique is that there are no grades and there is no failure. Students are evaluated individually by faculty based upon the criteria and standards of each of the competencies. If a student demonstrated proficiency in two of the three skill areas identified in the community planning course, in the written evaluation, I would say that student x has demonstrated proficiency in criteria one and

two and that the student must work on three Standards for such an evaluation are clear This is a progress report It is not a statement of failure or a negative presentation of the student's performance, but statement that the student has done well in two areas The linkage of the competencies and skills between a general set of core skills that all students need to demonstrate and the specific skills defined by faculty in their disciplinary area form the total curriculum of the college Both in our college and the model, which has been replicated at the high school level, 50 competencies form the core of requisite skills needed for certification

The development of the competency based model of learning required that the faculty to accept the challenge of transforming their own thinking This model did not come from a book, the faculty wrote the book The competency statements were not pulled from some shelf The faculty were challenged to write the statements and to think about the requisite skills that were needed in their disciplinary area Our college has been in existence for more than 20 years and we still are engaged in a struggle within the academy between the other colleges which are based on a traditional model and our college which is the so-called non traditional model Our college has the highest percentage of students who go on to receive masters or Ph D degrees of any college in our university because they have accepted the challenge along with our faculty of critical thinking and of challenging themselves to become life long learners

In order to move the nation forward and fulfill the potential which reside in people, we must create an educational process which empowers students to take responsibility for their learning The process is one in which students are certified in school but it occurs through life Therefore the certification process should also be able to evaluate the learning that occurred throughout the student's life In order to employ all of our resources in the project of national development, we must consider both content and pedagogy Schools for what purpose? What are the skills required to build a nation of the 21<sup>st</sup> Century? How does our education process facilitate developing a new man and a new woman who help to lead us forward with new values, creativity and commitment? Education stems from the word "educato" meaning to lead out of How does the system, which has been established help to lead us forward out of our crisis and poverty? This is the challenge, which lies before us

# OPERATION UPHOLD DEMOCRACY

---

## 1 LA TRANSITION DEMOCRATIQUE EN HAÏTI

*Laennec HURBON*

Au cours du colloque La transition Democratique que nous avons organise l'annee derniere, nous avons debattu e ce que j'ai appele le retour de la democratie en Haiti par *effraction*, c'est-a-dire grâce a un soutien militaire des Etats Unis et de l'ONU

Selon moi, les deux theses qui circulent, depuis dix ans, sur la transition democratique haitienne sont aujourd'hui totalement disqualifiees

### **Thèses fallacieuses sur la transition à la démocratie**

La premiere, est une these qui a traverse la plupart des journaux et des revues a l'etranger et aux Etats-Unis, en particulier C'est celle sur l'immaturite du peuple haitien a la democratie cause par l'etat de pauvrete incroyable, catastrophique dans lequel il se trouve Cette these a ete disqualifiee par la pratique Je n'y reviens pas, car en ce qui concerne les transitions democratiques dans le monde, nous avons le cas de l'Inde, par exemple, qui a instaure un systeme et un regime democratique

Par ailleurs, certains pays de l'Europe qui ont accede a la democratie a des moments ou ils se trouvaient dans une situation relativement semblable a celle d'Haïti Enfin, il y a eu l'Allemagne qui etait relativement riche quand, en 1933, elle est tombee sous la dictature Il n'y a donc pas de lien, pas de rapport de causalite entre richesse et democratie, entre etat de developpement economique et democratie Cette premiere these me semble disqualifiee On peut encore en discuter pour determiner a quel niveau l'economique joue un rôle important dans un phenomene comme la transition democratique

La deuxieme these se refère a l'immaturite du peuple haitien d'accéder a la democratie pour des raisons culturelles Au sens ou la democratie suppose l'acces a l'autonomie individuelle, l'autonomie individuelle n'existerait pas en Haïti Premierement, notre societe est dominee par, ce que j'appellerais, la *communaucratie*, c'est-a-dire que l'individu est soumis, d'une part, au dictat de la communaute et de la famille elargie et, d'autre part, de la communaute au sens large du terme Deuxiemement, il est plus soumis a la tradition qu'a la nouveaute Troisiemement, a la religion plutôt qu'a la raison

Il y a beaucoup d'autres facteurs qu'on ajoute en ce qui concerne la question de l'immaturite a la democratie pour des raisons culturelles Cela impliquerait donc qu'Haïti serait prisonniere de ce qu'on appelle un systeme traditionnel qui la rendrait incapable d'accéder par elle-même a la democratie

Cette these, a mon avis, est disqualifiee aujourd'hui dans la mesure ou l'on se rend compte

que c'est probablement la classe politique en Haïti qui a montré le plus de résistance en ce qui concerne la volonté d'accéder à la démocratie. Or, la classe politique (en bonne partie) est un échantillon de la classe moyenne et de la classe instruite. Par ailleurs, ce n'est pas chez cette bourgeoisie que l'on retrouve une propension naturelle au soutien de la démocratie en Haïti. Il me semble plutôt que la demande de démocratie provienne davantage des couches populaires haïtiennes, même quand toutes les coordonnées d'un régime démocratique ne sont pas perçues rationnellement et intellectuellement.

### **Le retour à la démocratie par effraction**

Je voudrais en venir au problème principal en ce qui concerne la transition démocratique en Haïti, ce que l'on pourrait appeler le retour par effraction de la démocratie, puisque c'est une chose très rare dans l'histoire des sciences politiques, des relations politiques internationales.

Il semblerait que tout coup de pouce extérieur à la démocratie rendrait cette démocratie *ipso facto*, car la démocratie serait sous contrôle, ce qui par définition, est antithétique à ce qu'est la démocratie. Cette thèse est sans doute valable puisqu'on a vu, en ce qui concerne le phénomène colonial, dans les années 60, que la bataille des peuples pour l'autonomie a supposé l'expulsion hors de leur territoire de ceux qui étaient chargés de les coloniser. Voilà le paradoxe dans lequel se trouve Haïti : il y a eu une demande d'intervention étrangère de la part de ceux qui représentent un régime constitutionnel et, en même temps, il y a eu cet accueil enthousiaste des masses populaires qui a dérouté tous les idéologues et tous les théoriciens de la démocratie.

Il me semble que le problème est posé de manière trop abstraite. Il suffit de se référer à l'histoire même de l'établissement du régime constitutionnel en Haïti et du *putsch* pour se rendre compte que le débarquement américain, sous contrôle de l'ONU (en principe), représente un acte de réparation dans la mesure où il est avéré que les Américains ont largement contribué à la longue durée du coup d'état.

Le problème consisterait à comprendre le soutien de l'aile démocrate américaine au retour de la démocratie en Haïti. Pour le comprendre, il faut partir de ce que j'appellerais un changement progressif de paradigme dans les relations internationales d'aujourd'hui. Par exemple, la mondialisation dans laquelle nous vivons maintenant, suppose la fin de l'ancienne géopolitique Est-Ouest que nous connaissons. Nous faisons donc face à un phénomène dont nous ne connaissons pas encore toutes les coordonnées. En effet, nous sommes en présence d'un certain nombre de facteurs qui, à différents niveaux, posent de nouveaux problèmes qui nous obligent à repenser un certain nombre de concepts. Je voudrais faire référence à au moins trois d'entre eux.

a) *l'imperialisme* n'est plus le même. On ne peut pas se contenter de s'arc-bouter au concept d'imperialisme. Naturellement, on continue à en parler, dans la presse également. Mis sur un plan scientifique, il ne peut plus tenir le coup. L'imperialisme n'a pas disparu pour autant mais il subit lui-même des modifications puisqu'il doit s'adapter au monde tel qu'il existe,

b) *le nationalisme* que nous sommes obligés de repenser puisque ce qui s'est passé en Haïti suppose que nous sommes dans une ère post-nationaliste, si ce n'est *transnationaliste* dans la mesure où la demande de citoyenneté est apparue dans les classes populaires haïtiennes comme plus importante que le recours au nationalisme. Donc, il s'est produit une opposition entre nationalisme et démocratie, entre nationalisme et citoyenneté de sorte que le nationalisme apparaît

donc comme ce qui peut mettre en ellipse les droits individuels,

c) *le populisme* et c'est là que nous allons rentrer dans le nerf du débat en Haïti. Si la tendance populiste a joué un rôle important dans le cadre des dix années, cela veut dire que le populisme correspond aussi à un changement de société considérable en Haïti puisque la structure spatiale elle-même n'est plus la même avec l'exode de la paysannerie vers les villes, que ce soit vers la capitale ou celles des provinces. Ceci a provoqué une recomposition totale du milieu urbain. Les véritables habitants de la ville sont des couches récentes de gens. La petite classe moyenne et la bourgeoisie ne forment plus qu'un îlot et tendent, de plus en plus à disparaître des villes en Haïti.

### **L'urgence d'un cadre juridico-politique**

Les problèmes se posent quand le populisme se met à gouverner. On se rend compte que quand il se marie au nationalisme, ce ne sont pas les *droits* qui risquent d'entrer en ellipse mais les *lois* elles-mêmes. Dans la perspective populiste, le peuple fait la loi et est la loi elle-même et ne suppose pas que le pays puisse être gouverné par ce qu'on appelle une bureaucratie rationnelle fondée sur des lois discutables, révoquables, à tout moment. Tout le problème de la transition démocratique en Haïti commence là. Non pas uniquement à partir des seuls facteurs externes que nous connaissons mais à partir des problèmes internes liés à notre propre histoire, qu'il faut résoudre et qui font toute la difficulté réelle de la transition que nous vivons.

Autrement dit, le problème est celui de la création d'un cadre juridico-politique nouveau en Haïti qui prenne en compte toutes les couches de la population contrairement à ce qui se faisait sous l'ancien régime. Faire l'impasse sur ce qu'on appelle la création d'un nouveau cadre juridico-politique pour impulser le développement du pays et institutionnaliser la démocratie, conduirait à l'échec de la transition.

Quelles sont les caractéristiques de cet ancien régime et quels sont les problèmes à poser pour que ce passage tant attendu puisse enfin se produire?

### **Pour accéder à la démocratie**

Premier point. Rapidement ce qui caractérisait l'ancien régime était une présidence qui cannibalisait toutes les institutions et où il existait une confusion continue entre le pouvoir et la personne au pouvoir. Or, la démocratie advient quand le pouvoir devient une place symbolique, qui ne peut être occupée par qui que ce soit. Cette thèse ne vient pas de moi mais d'un philosophe politologue qui s'appelle Claude LEFORT. Je crois qu'elle s'applique parfaitement aux difficultés particulières que nous rencontrons par rapport au pouvoir. Il y a un problème dans la conception que nos hommes politiques ont du pouvoir. Cette vision s'enracine-t-elle dans notre histoire? Sans doute. Mais, en tout cas, elle réclame une attention particulière.

Deuxième point. La démocratie n'advient pas quand les gens l'intériorisent. La démocratie suppose des règles qui ignorent la subjectivité. Autrement, on ne résoudra pas les problèmes de la réforme de l'État à partir d'une morale. Il ne faut pas oublier la leçon de la révolution française. La morale au pouvoir conduit à la terreur. La réforme de l'État doit se faire sur des bases objectives c'est-à-dire à partir de règles applicables, universalisantes et acceptables à partir d'un accord raisonné. Pourquoi la transition démocratique est-elle un moment révolutionnaire en Haïti? Pourquoi ce moment implique-t-il qu'Haïti s'installe encore, malgré que nous ayons surmonté le

*putsch*, dans une crise profonde?

Au niveau politique, nous sommes entrain de passer pour la première fois d'un état de colonisation interne à un état de droit, c'est-à-dire un Etat pour tous les Haïtiens. S'ouvre, pour la première fois en Haïti, la perspective de l'intérêt public au cœur même de l'Etat. L'intérêt public peut se définir par un certain nombre de services déjà disponibles dans les pays développés : éducation, santé, communication, etc. Construire un cadre politico-juridique en Haïti, c'est créer l'Etat qui rendrait possible le développement et qui prendrait en compte, pour la première fois, ce qu'on appelle le pays en dehors.

Au niveau social, il faut que nous passions de la société d'apartheid à l'égalité formelle, c'est-à-dire à la reconnaissance des droits de tous les citoyens. Il faut le passage d'un pouvoir religieux à la laïcité du pouvoir en Haïti. Autrement dit, finalement les Haïtiens, en masse, devaient accepter le principe que le pouvoir se légitime non plus religieusement mais à partir d'un accord raisonnable. Ceci ne va pas encore de soi en Haïti. La raison pourrait d'un nouveau statut en Haïti.

### **Réfléchissons à la construction d'un nouvel Etat**

Tout ceci démontre la nécessité d'une réflexivité continue sur ce que nous vivons en Haïti. Cette tâche doit accompagner toute transition à la démocratie. Si on recule devant cette tâche, nous ratons ce moment parce qu'on n'accède pas une fois pour toutes à la démocratie. Le passage à la démocratie suppose une fragilité essentielle de la société. Ce sont les sociétés despotiques qui ne sont pas fragiles.

Pour que nous puissions accéder à tout cela, il faut que nous reconnaissions que nous sommes au cœur d'une crise profonde. Nous n'avons pas les repères traditionnels. Nous sommes obligés de produire nous-mêmes la société haïtienne. Nous sommes obligés de produire nous-mêmes un nouvel Etat. Il s'agit donc de refonder le lien social en Haïti. La demande de droit et de démocratie est bien plus grande au niveau de la population que dans la classe politique ou dans la classe privilégiée.

## 2 Participant's perspective of the operation

*Robert Baumann*

My colleagues and I have been working for the past year and a half on a project to try to compile the history of operation uphold democracy. This work has been based in large measure on a great number of interviews we have conducted with participants both within Haiti and in the United States. The papers we are presenting today are essentially preliminary report of those findings. They are not to be viewed as final summation of truth, but merely reports of impressions of American participants. Those participants included many Haitian Americans as well as officers and enlisted personnel of a variety of skills from infantrymen to medical personnel to engineers to linguists. Americans engaged in operation uphold democracy with the hopes that they would not repeat the mistakes of the previous era. Nevertheless, involvement in the internal affairs of another country even if it enjoys popular support in the host country is invariably a complex and even risky enterprise. Americans in particular have never been renowned for their cosmopolitan cultural perspectives, a condition that did not ease the task of working in Haiti. As the German military philosopher Karl Vaughn observed, one should never embark on a war, or in this case a relatively peaceful intervention without possessing a clear understanding of objectives and means. With this in mind, it is useful to consider the performance of US troops in Haiti. It is essential to consider the American soldiers' perception of Haiti both before and during the mission as well as the soldiers' assessment of their achievement of the objectives. This is important in light of the way they comprehended their mission and the performance expectations they set for themselves and as part of this process.

Every military mission begins with a plan or in the case of Operation Uphold Democracy two. These plans are written by the military but must be approved by their civilian superiors who actually are the ones who must determine the overall objectives that military operations are intended to achieve. The framework of American thinking about the operation in Haiti was contained in a plan but carried the numerical designation 2370. This plan detailed the concept forcible entry into Haiti. Its counterpart designated 2380 established the objectives for US forces to operate peacefully once a secure environment had been established. These plans were intended for sequential implementation. The former plan was partially aborted when a last minute meeting between a US delegation including former president Jimmy Carter, former Joint Chief of Staff Colin Powell and Senator Sam Nunn persuaded General Raoul Cedras to allow unobstructed entry of US and multinational forces into Haiti. The result was the execution of what came to be called plan 2384 in some circles. It represented a hasty amalgamation of elements of the two plans that I described previously. The intent of every plan is to be carried out by specifically tailored organization that consists of a variety of units. The unit in this case was called Joint Task Force 180, which was to carry the forcible entry. As a practical matter, soldiers from enlisted ranks to Lieutenant General Hue Shelton experience difficulty adjusting to the unforeseen circumstances brought about by the abrupt last minute change in mission condition due to the arrangement of a peaceful entry. This also complicated life for their counterpart who were to execute the second plan who were called Joint Task Force 190 who again were to control of operations only after 180 had concluded its portion. As Lt. Sheldon

observed in an interview, “never in my wildest imagination did I think that I would be coming in here (into Haiti) with the mission of coordinating with the Cedras regime in an atmosphere of mutual respect. The abrupt switch just hours after forcible entry operations had already begun when airplanes were already in the air not only necessitating a hasty psychological assessment but also left considerable ambiguity about the situation on the ground in Haiti. General Shelton had no certain knowledge that all armed agencies in Haiti would respect the terms of the new arrangement nor had he been prepared to undertake direct peaceful negotiations with the Cedras regime, which hours earlier he had been directed to remove by force. Given his new unanticipated circumstances, Shelton opted to air on the side of caution, balancing impressive displays of military power with a civil but firm personal demeanor. He decided that from the moment of his arrival, his posture should reflect the confident authority of one that enjoys unquestioned control of the situation notwithstanding his private reservations. In sum, Shelton wanted the American military presence to be visible, simultaneously imposing but reassuring. The United States mission as sanctioned by the United Nations called for the establishment of a sane and secure environment in Haiti suitable to the restoration of the Aristide presidency and arrangements for national elections. In the objective was reasonably clear but the concrete steps by which it was to be achieved were not. This led to many disagreements over the proper way for US forces to conduct themselves once they were on the ground. This problem was compounded by the fact that you not only had two separate plans but they were being implemented somewhat simultaneously instead of sequentially. In fact, you had two separate organizations at war with their own command structures and their own interpretations of what was suppose to happen. General Shelton and his staff could not understand, for example in the early going, why forces from the US 10<sup>th</sup> mountain division had moved quickly to create sectors of control in Port-au-Prince and to actively engage the population. The explanation, according to one well-placed officer in the 10<sup>th</sup> mountain division was that roving patrols or military policemen were adequate to achieve the intended effect. However, Shelton staff perceived the events differently. One said in an interview that “the 10<sup>th</sup> Mountain Division seems to have come out of their experience in Somalia with a siege mentality where it seems that they have made the determination at least from their action that there is a significant threat out there and of course our assessment is totally the opposite.” In the view of the leadership of Joint Task Force 180, (Shelton staff) the achievement of the mission in Haiti required winning the trust and confidence of the populous a task that called for far more intimate contact and discussion and active presence on a daily basis. Not only would such contacts serve to create proper psychological climate for the restoration of civil life, but such engagement would predictably yield the bounty of information on local circumstances and events.

A problem in the broader context for Americans was the general lack of knowledge about Haiti and Haitians among them. To a tremendous degree, the knowledge of American military personnel about Haiti depended on advice they were given by Haitian Americans, generally Haitian Americans serving in the US forces and many of whom served as linguists for the force. Though of great value, the information provided by members of the American Haitian community could not easily be confirmed because American military personnel lacked other sources with which to compare this information. This posed additional complications many of the Haitian American linguists have spent no time in Haiti during the past 15-20 years. The fact that many retained familial or other ties with Haiti mitigated this concern to some degree but in

turn suggested yet another problem. To the extent that Haitian-Americans might be involved in the affairs of their former country it was not unreasonable to infer that some of them might shade their advice based on their own personal political sympathies or personal connections. Broadly speaking however, the substance of the advice from Haitian-American military personnel repeatedly emphasized that they did not expect significant resistance in Haiti and that the environment there would not be on the whole threatening to American troops. Still another problem was the vague guidance that those entrusted with carrying out the military mission felt they had. Although Americans were in Haiti to establish conditions for the return of President Aristide and the conduct of elections, they were directed not to take over functions of local or national government or in any way to substitute themselves for private organizations performing charitable and developmental work in Haiti. The ambiguity inherent in this concept surfaced especially in what the army called the civil affairs arena. As one American General observed, "There was a conscious decision by the US government not to engage in nation building and the mission expansion that accompanies nation building. In other words, American military personnel were led to understand that funds and assistance for development projects would flow from international and interagency sources following the establishment of a secure environment in Haiti. To their surprise, the expected support did not arrive. In the meantime, US military personnel lacked specific congressional authority that they are required in order to assume responsibility for providing a broad range of support and relief services. They were told to assist civil authorities even to the extent of ensuring that primary credit for services would go to local figures rather than the army. However, they had no list with them of who these private individuals and agencies were with whom they were suppose to cooperate. Therefore, a search went on immediately to establish what the most important civil affairs projects might be. Particular concern initially focussed on any incidence that might result in loss of life or flagrant human rights abuses or serious outbreak of disease. Contaminated sources of drinking water or the possibility of outbreaks of fire were a special concern.

I can address only a few of the most important civil affairs projects that Americans undertook. They encouraged and supported local individuals, distribution of food and fuel, the establishment of local security, and the restoration of effective local government. On occasion, American soldiers even found themselves serving as civic instructors or repair mechanics but tried to observe the rules they were given to have actual work carried out as much as possible by those who would have to continue the work after US troops would leave Haiti. Another important project was the restoration of electric power across the country. Army engineers also became actively engaged in the construction of major roads in the country. Another interesting and important element of civil affairs work pertained to the efforts of American medical teams.

Haiti presents one of the most medically challenging environments in the world. One American medical assessment compiled before the operation commenced put the problem this way "The general level of health in Haiti is the lowest in the Western Hemisphere." One of the things American military personnel did was to create a so-called health facility assessment team. The task of this team was to go around places like Port-au-Prince and evaluate the status of all existing medical facilities and determine what their urgent needs might be and present in effect the list of these needs to agencies that were in a position to help. There were two such teams created. Each consisted of a facility planning officer, a nurse methods analyst, a biomedical equipment technician,

an environment engineer, and a Haitian linguist. On occasion, teams inspected non-medical facilities in order to evaluate their suitability for conversions to temporary general hospitals. In one such case, a team went to assess Hotel Simby in Port-au-Prince, which despite the horrible conditions inside they determined could nevertheless with some effort be converted into a working medical facility. Of course the reasons that these teams eventually concluded that candidates such as the Hotel Simby would have to do as medical facilities was because of the lack of facilities. A more serious or equally serious problem was that much of the equipment in the available hospitals were 40-50 years out of date and much of that equipment did not function. This was a situation that had become even worse under the conditions of the UN embargo.

There were still other important efforts going on. Far out in the countryside, American special forces teams attempted to work with small towns and villages under a variety of circumstances. Interestingly, members of the forces became far more intimately engaged with the population than the soldiers in Port-au-Prince. Many of them were quite smitten with Haitian culture eventually some even chose to personally sponsor families financially or adopt Haitian orphans.

Overall, American soldiers supported and believed in the mission although they found many of its aspects confusing or aggravating. Their perceptions of Haitians were generally favorable although they held reservations about the long-term impact of Operation Uphold Democracy in light of continuing political instability and the economic weakness. Most of them were happy to do their jobs but only a handful would emphasize really became closely involved with the population and left with some real appreciation of the work they had done.

### 3 The Strategy and Planning of the Operation

*Walter Kretchik*

I am going to focus on the international police monitors, how they came about and why they are doing what they are doing. There are some discussions as to how much of an impact they are having and can Haiti ever have a police force with civic responsibility. That is the question that many people are debating right now. Before I get started, I want to make two comments. The first one is on General Smeadly Butler. It is a very interesting point for those of you who are familiar with the US military inter-service rivalry. I myself being an army officer with 20 years of experience, I can tell you that the reason that Smeadly Butler never had an original thought is because he was a Marine. Being an army officer, I do have original thoughts as long as my wife allows me to. The second thing that I would like to say is that I have been a member of HSA now for two years. I participated in the conference that was held in Puerto Rico on economic and political reconstruction as well as the annual conference in Milwaukee. It is very refreshing to see so many familiar faces and to renew acquaintances with so many friends. I hope that we get to talk a little bit later after this presentation.

The 1994 American led intervention of Haiti, with its stated intent of upholding democracy, is just over two years old. In this military operation, a multi-national force restored the democratically elected Haitian president Jean Bertrand Aristide to power. To ensure that democracy would have a chance in the country, the American led coalition demobilized the Haitian military "FADH" and civilianized the police force. An interim public security force (IPSF) was established. The IPSF consisted of Haitian refugees from Guantanamo. They were used to provide temporary security under the watchful eyes of the International Police Monitors (IPM). This was done until a permanent police force could be established.

The IMP was intended to be a role model for both the IPSF and the soon to be created Haitian National Police or HNP. But did the IPM provide an effective democratic role model for Haitian security forces to follow? After all, eight Haitian policemen have been killed so far in the line of duty and there has been one small assault upon a police station. People may say that this insignificant in relation to past instances, but some of us would argue that is a lot a democratic police force. Thus, to determine how effective the IPM was in upholding democratic values, we must first examine what the IPM was going to accomplish and then assess how well it accomplished what it had set out to do. To do that, I am going to try to answer four questions. First of all, Who or whom was responsible for planning and organizing the IMP? Second, Was the IPM planning consistent with accepted democratic police principles? Third, Did the plan reflect Haitian reality? Fourth, which is a concluding question is, did the IMP actually accomplish what it set out to do?

In the United States, the National Security Council is the mechanism within the government that is responsible for formulating national security policy. The NSC consists of individuals representing each of the fourteen executive departments of the government plus other agencies as required. The NSC is internally organized into six planning levels or working groups. The US

president, the national security advisor and the deputy national advisor chair the top three levels respectfully. The department of state is the lead agency in the three lower levels, with the assistant secretaries and the action officers running meetings.

One critical policy document that is produced by the NSC is the political military plan or as we call it the Paul Mill Plan. The Paul Mill Plan asks each of the fourteen national Security Council departments to support the potential use of military or political forces into various geographic regions or nations within the world. Each Paul Mill Plan must be carefully weighted for resource and commitments since several plans may be under development or even being executed simultaneously.

In late December of 1993, the US Atlantic command, which is the department of defense military headquarters responsible for crisis in the Caribbean region, finalized a draft version of the political military plan for Haiti. In that plan, US Atlantic Command assumed that the US would eventually project power into Haiti to restore President Aristide. US ACom (as it is also known) also assumed that in order to create proper conditions for democracy to flourish in Haiti, the Haitian police would have to be eliminated by force or peacefully demobilized. The US ACom also determined that once the Haitian police were removed, a replacement security force would then have to be recruited, equipped, trained, and in-fielded in Haiti. Once the security force was established, a body of international police officers (IPM) would then be required to monitor the new security force to ensure that it executed its duties in a democratic fashion.

The US Department of States, was tasked within the Paul Mill Plan to provide the IMP while an agency known as ISITAP, is a body of international police trainers, would train the Haitian police. In April of 1994, US Atlantic Command Chief of Plans or Policy otherwise known as the J5 briefed the Paul Mill Plan to the National Security Council Assistant Secretary level in the working group for Haiti. The working group approved about 55% of the Paul Mill Plan as written and revised the remainder but retained the fact that the Department of State would plan field operation and organized the IPM. In the event that US military force would enter Haiti, the inter agency task force would reconvene ten days prior to invasion to finalize plans and coordinate activities. Major General Byron was responsible for briefing the Plan and coordinating with the National Security Council working group the pre invasion activities. On September 9, 1994, with US forces now mobilizing to invade Haiti, Major General Byron attended the final National Security Council Principles Committee, which is the second level down on the NSC and attended their rehearsal. Each executive branch department representative was briefed on how they would implement the respectively assigned Paul Mill Plan tasks. Since no department volunteered to be the first briefer, the department of Defense told US ACom to lead off as their representative. The briefing went fairly well until General Byron stated that the Department of State had responsibility for the International Police Monitors. And if you recall, we are now ten days from the actual invasion. As one officer who helped write the Paul Mill Plan stated, "once General Byron made that announcement, the Secretary of State himself turned and asked what is this IMP task. It was the first time he personally had seen it. We stood there with our mouths open and General Byron then explained that the Department of State has been tasked in the Paul Mill Plan to provide the IMP. The secretary of state looked around and looked at us and said, 'I am not doing that. You do

it ”” Here we were, less than ten days from going to Haiti, absolutely nothing had been done to establish an IMP We (the Army) got the mission by default Major General Byron ran from the room, got on a telephone and called the US Atlantic Command in Norfolk, Virginia He contacted his deputy and told him to get an officer from the J5 to plan field and orchestrate the IMP He also stated that he needed a concept for doing that within 36 hours The IMP planning mission fell to a US Army Lieutenant Colonel that had never done anything like this before in his 22 years of service

Moreover, there are a couple of interesting points about police forces in the military One is that the US Department of Defense could only assist in security missions and there was no precedence or prior knowledge anywhere within the US ACom headquarters for assembling, training and doing what was necessary to organize the IMP Luckily for this Lieutenant Colonel, he had at his disposal, the Joint Chief of Staff of the Western Hemisphere Division in Washington, DC (a group of experts in Caribbean affairs) and two critical liaison officers, one from Department of States’ International Bureau of Narcotics and the other from ISITAP That corporate group began a crisis action planning committee to determine how to create an IMP within the 36-hour timeline They first began by examining US law and what they could do as members of the military within an American construct to form an IMP

The Lt Colonel determined that the ISITAP as the civilian agency had the legal grounds for training the IMP and that they should receive that portion of the mission ISITAP also agreed to provide the IMP with a 40 law enforcement training program that covered rules of engagement, human rights violation prevention, their own personal weapons, and in some cases vehicle driving familiarization and training in the oversight of the IPSF The Colonel then began to focus his efforts in finding a training facility and equipment to man this force At the time, the US Marine Corp was using a camp Santiago, Puerto Rico for Haiti pre-invasion training Since the camp was already running, it was decided to task Special Operations Command Atlantic, which is sub-headquarters under the US Atlantic Command, to coordinate and run the facility while ISITAP actually conducted the police training We next entered into a discussion with the Joint Chief of Staff and ISITAP regarding what uniforms the IPM should wear, equipment requirement, and who would pay for it It was decided that each IPM would wear their country specific police uniform, bring a side arm in preferred caliber of 9mm or 45 and that the US would provide the ammunition If the IPMs did not have weapons in those calibers, then arrangements would be to provide them with US government 45 caliber pistols Each IMP would also be given a yellow baseball cap marked IMP on the front, a pistol belt, a canteen and first aid packet The IMP would be responsible for bringing his own personal items and having current medical validations including shots Then it was determined the IPMs would require transportation once they arrived in Haiti US ACom immediately rejected the use of rental cars because that proves to be too expensive Instead, they coordinated for the issue of surplus US government 4 wheel drive Chevy Blazers that were given to IPM The Blazers would be legally transferred to the vehicle receiving country that would then pay for their operational upkeep

The Lt Colonel was given one bit of odd information and that was to go out and find flags That was to get as many nations as possible to contribute policemen to act as IPM Multi-country

representative became of paramount importance. For that reason, one of our officers said we needed to ensure that we met the political objective of the US permission acceptance, not only at home but also in shaping world opinion. Therefore, we did not want to come across that this intervention was US only. Therefore, he was told the more flags the better to insuring that we had sufficient multi-national support as specified in various plans to achieve our political objectives. Numerous nations immediately responded with police support within hours of being notified. For example, we received police from Israel, Jordan, Canada, Britain and other nations. In some cases such as Poland, however, the police were not simply street or beat cops but special weapons and tactics forces or SWAT teams. SWAT police was not specifically asked for and later we had to figure out how to replace them with gendarmes who understood about walking the streets.

Once we determined to train, equip and man the force, we began to tackle problem of how to deploy them and also how to control them. The command and control issue became a problem until we located a US Marine Corp Reserve officer who is also in civilian life, a policeman. The first thing he did was to establish himself as the Deputy Commander of the IPM. He then proceeded to organize the headquarters, design a mechanism for receiving inbound policemen and he asked for and received retired New York City police Commissioner Kelly to head the IPM. Kelly who was appointed by President Clinton personally for this mission reported directly to Lt General Shelton, the Commander of JTF180. We would also use personnel from the US Army field artillery headquarters to form the structural base for this organization. Kelly and our Marine Colonel then used the military organization for that artillery headquarters and create a command and staff structure to include a commander, a deputy commander, and four staff directorates, (they are personnel, information, operations and logistics). Russell, the Marine Colonel then placed ten IMP liaison officers within the information directorate and subdivided Haiti into ten military districts to be observed by IPM forces. Each liaison officer would represent his district, coordinate his actions with the headquarters which would now be placed in Port-au-Prince.

An issue that raised itself almost as an afterthought was the IPM language barrier. Although most IPMs arrive with some knowledge of English, that skill had not been specified directly when they were recruited. Moreover, none of the IPMs spoke Creole although some understood French. The language problem was then handed off to a US contractor, Diana Corporation, to hire Creole speaking Haitian Americans to act as translators.

After 36 sleepless hours, our Colonel now had an IPM plan, which consisted of international participation, IPMs to arrive in Puerto Rico, five days of specialized training, weapons familiarization, and in some cases driving lessons. By September 15, 1994, the National Security Council approved the plan and US ACom was ready to deploy IPMs. The plan began to change however almost immediately upon the IPMs' arrival on September 28. First, US ACom determined, under the guidance of the Joint Chief of Staff, that the IPM would go into Port-au-Prince and Cap-Haitien. Planners at all levels believed that the capital and the major cities were what we call the military centers of gravity and therefore needed to have the most security forces presence. Moreover, US Atlantic Command believed that US special forces now operating in Haiti could handle the security mission in the country side. However, 10<sup>th</sup> Mountain Division forces which were now patrolling the streets in the major cities needed to be relieved of that mission.

because that is not a mission that they are totally tailored to do. Therefore, IPMs would go into the major cities, establish and monitor the IPSF and then transfer duties from the 10<sup>th</sup> Mountain Division to the IPSF. A second problem arose when the IPM advanced arrived in Haiti. The IPMs were absolutely shocked by the austere living conditions in Haiti. Even though they had been warned as to what to expect, IPM civilian police were now crowded in the not air conditioned metal buildings along with the US troops. The overcrowded conditions and the sweltering heat caused the IPMs to rebel and immediately began to demand hotel rooms. Diana Corporation agreed to contract for those hotel rooms. Kelly concurred with that and the IPMs moved into hotels. However, that decision caused problems because the US soldiers were not allowed to move into hotels. Even though they are in support of the IPM, their morale soon plummeted. Also all the arriving IPMs who were in hotels called their friends back in Puerto Rico and told them that they could expect hotels upon arrival. So they expected the same accommodations. In some cases the IPMs refused to deploy to Haiti until they were given the assurance of a hotel room. Hotel space was at a premium and began to drive the deployment of the IPMs into Haiti. Also the forecasted cost of \$ 1.1 million to pay for these hotel rooms had not been budgeted and someone had to pay for that.

There was also some unforeseen cultural sensitivity. The British and Argentinean police did not get along with each other and had to be geographically separated. Neither did the Israeli and Jordanian police. Still another problem arose when the Poles who had recently ousted a communist government and were now trying to form their own fledgling democratic views really did not understand democracy themselves. No one at US Atlantic Command had bothered to compare and determine how democracy is defined in the different countries represented in the IPM and how the policemen view democracy in their own countries.

IPM Commander Kelly also raised some additional issues. He lacked communications equipment, and he did not have any hand radios. The US Department of State refused to pay for those. There was also a plan to place an IPSF member with an IPM member and with a Haitian translator on the streets. The translator would then act as a go-between. No one had realized however that former FADH and former Haitian refugees from Guantanamo would resent patrolling the streets as policemen together. They did not feel safe protecting the people because they felt that the people would strike back at them. Therefore, we had to add military policemen that were not trained for this type of mission and security forces from the Tenth Mountain Division to protect the police from the people.

Having examined the historical development of Operation Uphold Democracy, I would like to simply answer my questions. First of all who is responsible for the planning of the IPM. The NSC Paul Mill Plan clearly stated that it was the responsibility of the Department of State, yet ten days prior to the invasion, they reneged. Department of Defense was then given that mission by default and had to act as the executive agent for coordination. A plan was put together on 36 hours notice. The officer who wrote the plan had no previous experience in police matters. However, he was astute enough to recognize that and tried to get as much outside help as he could. The second question was whether the planning of the IPM was consistent with accepted democratic police principles. In my view the answer to that question is no. American military leadership in planning a

civilian police force “Uphold Democracy” is not consistent with US democratic policing values. It is not in the mission or doctrine of the US to plan and conduct civilian police operations. We can only support the civilian police, yet we were forced to this operation as a military since no other agency would do it or could do it. Moreover, we had to gather flags from all over the world to reinforce the political objective that it was a multi-national operation. That gathering meant that the IMP itself is an ad-hoc organization. They did not train together before that point, they did not understand each other’s views of what democracy is before they deployed, they did not share the same cultural background or the same training or education. No agency certified them to make sure that their views would not damage the political instate of Upholding Democracy. Furthermore, the internal friction between the police themselves detracted from the mission because it set an example that was not in accordance with the instate.

Did the plan reflect Haitian reality? Again I have to say no. Military planner used a very sterile planning system, which was not sensitive to Haitian culture. We did not understand what the police had been doing prior to removing them. Even though this new police force included some veterans and was trained, someone would have to monitor them for compliance in knowing what the rules on the grounds would be in accordance with the Haitian people.

My conclusion then is that having answers the supporting questions, did the IMP accomplish its objective or what it was set out to do. I would have to say that providing a democratic value monitoring force and reducing human rights violation it did do what it had set out to do. However, it did not establish a charter where there was a clear understanding of civic responsibility and democratic values. It did what it was suppose to do, which is to protect the people that it serves.

## 4 Special Forces Operations

*Robert Shaw*

I am a second year student at the Command and General Staff College I have 14 years of special operations experience and have been a commissioned officer since that time My personal relationship with Operation Uphold Democracy began in 1993 At the time, it was known as the Joint Task Force (JTF) and not Operation Uphold Democracy JTF was a response to a problem that was occurring in Haiti We needed a military force presence in the harbor between Haiti and Cuba and to maintain a MIO (Military Interdiction Operation) The purpose of this operation was to stem the flow of fuel coming mainly through the port This operation was the first and it started in 1993 The purpose of this operation was to support the international embargo on Haiti The point here is that the task force was already in place when the other missions came about The new missions included a contingency mission to protect American citizens, specifically those in the embassy, for their safe removal prior to violent acts and a security and stability operation

Diplomatic options to resolve the crisis had already begun The first military operation allowed time for military planners in Washington to look at the potential for military operations, not knowing what they might be The first main plan was under the top secret planning guidance that we called "Umbrella" It was formed within a very small group and intended to conduct an invasion if called upon by our government This effort was not advertised in order to allow diplomatic resolutions without pressuring the diplomats by informing them that plans are being formulated for military options Thus, it was very important to keep that plan quiet, but it was very prudent to do the planning

At one point during the initial planning hours of the operation some 300 to 500 aircraft were projected to fly over Port-au-Prince The planning involved keeping these aircraft separate, never mind the forces on board or on the ground We had to consider who's flying in what direction, where they would move to, and what they would do on the ground It was a very complicated operation and also included the US Coast Guard They operated in a 13 boxed position, in another word 13 positions called for much expertise across the military not just from the army, but the air force, marine and navy as well The MIO or JTF120 manned mostly around nine shifts from one time to another Ships, including Canadian and others, would move from box to box to close off the coast and boarding ships looking for fuel, contraband and things of that nature This particular operation was deemed a success by the military They did what they were supposed to do The Navy led this mission and kept fuel from coming into Port-au-Prince From the Navy's perspective and as we all know the embargo did not stop or the MIO operation did not stop the fuel from coming across the boarder from the Dominican Republic There was fuel on the street if you had money to buy it, usually in small quantities In retrospective, what the military deemed a successful operation may or may not have been in other realm

I would like to talk about the invasion that did not occur and the special operation forces The planning and organization for this operation is important military officers We have to look at the lessons learned, things that worked well and should be replicated in the future, and those

that did not work and should not be repeated. We also want to look at those things that were important and were critical to the operation, albeit that specific operation did not occur.

You heard earlier that there were two plans, basically two separate joint task forces. Each of these task forces had an army core element in them, but they had a joint component that included naval, marines and air force personnel. It was the first time the US has acted with a planning response where they formed two separate JTF. This was a test of our doctrine, you have heard the term talked about earlier. The doctrine is the written manuals that we actually fight our wars by. Today, there is much more emphasis on the wars we don't fight in other words operations other than wars such as Operation Uphold Democracy which became a stability and a security operation. This is a very important concept because the troops on the ground, the unit back at the fort and the military personnel back in the states in and other places have a problem now. They train full-time to be combat ready but yet they have to be able to switch and shake hands and stabilize the situation without the use of force. It is very complicated how to get that point across to the soldiers, the marines, and navy personnel. It is very difficult to train and not knowing specifically what the environment might be, you must always be prepared. Thus, the ACOM or the Commander in Chief of the Atlantic Command chooses to form two separate joint task forces as one of his methods to solve this problem. In other words, two separate packages with separate missions.

We talked about the first mission earlier which was to go in forcefully and invade quickly with simultaneous targets being taken to secure the area primarily before dawn then remove those forces and put in the soldiers on the street to secure and maintain the security. This did not occur. What did occur was most of the second operation which was the stability operation which is basically to move in a peaceful environment and work out the issues not from a violent standpoint, but nevertheless being prepared for violence if necessary. This is a very difficult position when you have 19 and 20 year old soldiers out on the ground dealing with these strategic issues. We had a joint special operations task force in the JTF180 under General Shelton, and it was aboard the USS America. The other JTF was aboard USS Eisenhower.

There were two other carriers involved in this mission. That too, was a first for the US on such a small target. Again, it was important that the mission had the flexibility that was needed to account for the fact that we did not know if the FADH was going to fight, leave, or surrender right away. We could not be sure. We needed the forces in order to be able to react.

The task force 180 on the USS America consisted of rangers prepared to jump in from Guantanamo Bay. There were also other special operations forces focusing on quick take down of certain key targets in the city. The use of special operations, as most people think, is very violent. That was the purpose in this case. However, it was not to cause the kind of damage and destruction you might associate with that train of thought. The reason for the special operations force was to go in and conduct the operations in a very limited amount of time. They wanted to complete most of the operations before most Haitians woke up in the morning. They wanted to create the condition of stability and security of their target without creating a situation whereby fires and bullets are flying and hitting targets and causing other unnecessary destruction. It was very important to go in and surgically remove the threats, stabilize the situation as quickly as

possible and then leave. Upon the departure of the special forces, other forces would follow peacefully without many people knowing about it until after the whole operation is over. It sounds like it would have worked well.

The main targets in Port-au-Prince that the invasion force would have taken down are the international airport, the national palace, Dessalines barracks, the police company headquarters, and the camp d'application. These targets are generally spread out throughout the city. The difficult task for planners was how do you invade all of these targets, secure them, remove the threat, and then turn this over peacefully within a few hours.

I'll be glad to answer questions on this issue later on or throughout the week. Just prior to the operations, as you know, a settlement was reached and the plan to combine the two plans and go in with a peaceful entry; however, cautious entry was developed. This posed a problem because one of the forces is trained to go in and be extracted very quickly, the other force is to go in and stay a while but under a very peaceful set of conditions. When you combine the two, you have confusion. You have confusion at the 19 and 20 years old level where commanders have to sit down within literally in matter of few moments, because they are on the aircraft ready to go into Port-au-Prince and explain this to them. Explain to them that we are not going in to hurt the Haitians, they are not our enemy. It is important to remember that of our information come from newspapers. As a planner, it was very important to see the faces of those troops and try and explain to them and answer their questions. Questions about situations that the soldiers are prepared normally to react in a very violent way you might say, but now they are told not to, very difficult environment.

I would like to conclude with the importance of doctrine that I mentioned earlier. Doctrine is most important to military forces, whether it is a joint operation, a special operation, or a conventional operation. The doctrine is the manuals that are derived from different sources but it's updated and looked at regularly. The danger comes in future operations where we take Operation Uphold Democracy and call it a success. A success based upon the planning of the operation and its results. And we take it in total and move to a future operation somewhere in the world and we ignore the culture and traditions of the people and the location of the country itself. Additionally, we ignore all of the other impacts that come into play when military forces step on the ground. I think it is wrong. However, the doctrine that we have in the manuals to plan such operations give the commanders the flexibility to plan a forceful entry or a peaceful entry. I think that future operations will only get better militarily because of the experiences we have. Sometimes those experiences are painful and hard-learned lessons but they shall be remembered. Thank you very much.

PNACF 442

**HSA**

**REPORTS**

*Haitian Studies Association*

*Asosyasyon Etid Ayisyen*

*Association des Etudes Haitiennes*

---

---

Number 3/Numero 3, vol 2

**CONSENSUS ET CONSTRUCTION NATIONALE**  
**CONSENSUS AND NATION BUILDING**

**Préparé par/Prepared by**  
**Edwige Balutansky**  
**Alix Cantave**

**May 1998/Mai 1998**



44a

**HSA**

**Board of Directors**

Carole Berotte Joseph, **President**  
Robert Fatton, Jr , **Vice President**  
Anthony V Catanese, **Treasurer**  
Carrol F Coates, **Secretary**  
Edwige Balutansky  
Eddy Bayardelle  
Rose-Marie Chierici  
Leslie G Desmangles  
Frantz Leconte  
Jocelyn McCalla  
Marc Prou  
Karen Richman  
Forence Etienne Sergile

**HSA Student Caucus Representatives**

Sophia Cantave  
Charlene Desir

Alix Cantave  
**Executive Director**

This report is funded by a grant from ASOSYE of the America's Development Foundation  
Ce rapport est financé par ASOSYE de l'America's Development Foundation

Copyright © 1998  
Haitian Studies Association

# TABLE DES MATIÈRES

## I Education and Nation Building

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | Le Financement de l'Éducation en Haïti<br><i>Andre Lafontant Joseph, CNEH</i>                                | 1  |
| 2 | Obstacles A la Mise en Place d'une Etat de Service en Haïti<br><i>Emmanuel Burteau,</i>                      | 5  |
| 3 | Science, Développement et Chomage en Haïti<br><i>Jean Andre Victor, Université Quisqueya</i>                 | 12 |
| 4 | Consensus et Cohesion Nationale<br><i>Rony Desroches, FOHNEP</i>   | 16 |
| 5 | Education for Development<br><i>Marc Prou, University of Massachusetts Boston</i>                            | 21 |
| 6 | Competency-Based Education and its Application<br><i>Jemadari Kamara, University of Massachusetts Boston</i> | 25 |

## II Operation Uphold Democracy

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | La Transition Democratique en Haïti<br><i>Laennec Hurbon, CNRS</i>   | 28 |
| 2 | Participant's Perspective of the Operation<br><i>Robert Baumann, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i>  | 32 |
| 3 | The Strategy and Planning of the Operation<br><i>Walter Kretchik, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i> | 36 |
| 4 | Special Forces Operations<br><i>Robert Shaw, Combat Studies Institute/US Army Command and General Staff College</i>                      | 42 |

## III ONG et Développement

- |   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | Partenariat Entre l'Etat et les ONG<br><i>Daniel Henrys, MSPP/IDA/BM</i>                       | 45 |
| 2 | La Reforme Agraire La Concretization de la Revolution de 1804<br><i>Bernard Etheart, INARA</i> | 49 |

3	Power Relations and Local Development <i>Rose-Marie Chierici, State University of New York at Geneseo</i>	52
<b>IV Justice et Decentralisation</b>		
1	Pour une Rencontre Entre l'Etat et le Citoyen <i>Marc Antoine Noel, PNUD</i>	57
2	Limitations des Tribunaux de Paix a Port-au-Prince et dans les Provinces <i>Delia Lemaire, HSI</i>	62
3	Absence de Cadre Legal pour les Collectivites Territoriales <i>Tony Cantave, GRIEL</i>	66
4	La Decentralization d'Haiti Un processus Long et Difficile <i>Suzy Castor, CRESFED</i>	69
<b>V Economie et Developpement</b>		
1	Pour Developper l'Entrepreneurship en Haiti <i>Kesner Pharel Groupe Croissance</i>	72
2	Overture de l'Economie Haitienne et Croissance Les Enjeux et Contraintes <i>Remy Montas, CTPEA</i>	76
3	Le Commerce Bilateral Haitiano Dominican Contraintes et Perspectives <i>Raymond Lafontant Jr, Commission Presidentielle pour la Croissance et la Modernisation Economique</i>	81
4	Les Enjeux de la Reforme Economique <b>Philippe Lahens, Group Bigio</b>	84
	Commentaires <i>Fritz Deshommes</i>	88

## 1 PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES ONG

*Daniel Henrys*

"Partenariat entre l'Etat et les ONGs" il s'agit la d'un sujet perilleux pour plusieurs raisons La premiere, c'est que l'on va parler d'Etat Il faudrait preciser de quel Etat on parle La deuxieme, c'est qu'on va parler d'Organisations Non Gouvernementales (ONGs) Il faudrait dire de quelles ONGs il s'agit?

Je ne vais pas entrer dans tous ces details Mais je pourrais simplement dire, en ce qui concerne l'Etat haïtien, qu'il s'agit d'un Etat qui, depuis son existence, n'a pas su repondre aux besoins de sa population en matiere de sante Les statistiques sont la et le prouvent notre situation sanitaire est extrêmement precare Parallelement, cet Etat, a toujours voulu être le grand pourvoyeur de soins de sante malgre toutes ses limitations

### **Les ONGs assurent plus de la moitie de la couverture de santé**

Je vais rapidement faire un bref historique de la question, ce qui nous permettra de voir quelles ont ete les relations, particulierement au cours des deux dernieres decennies, entre l'Etat et les ONGs Nous pourrons ainsi analyser ce qu' est le partenariat entre l'Etat et les ONGs J' ai bien dit *relations* puis *partenariat*

Dans le domaine de la sante, les ONGs sont apparues en Haiti pour suppleer aux carences de l'Etat Et c'est particulierement dans les annees 70 que l'on a vu une floraison d' ONGs sur le territoire haïtien, particulierement des ONGs issues d'organisations religieuses avec des objectifs plutôt caritatifs

A cette epoque, ce sont surtout des ONGs de sante qui assuraient la couverture dans le milieu rural Et on disait dans le temps qu' au moins 50 a 55% des institutions de sante etaient tenues par des ONGs Il est probable que le nombre soit encore plus eleve parce qu'on doit compter aussi des ONGs qui interviennent a cote de l'Etat Cela amene a parler du concept d'intervention mixte Etat-ONGs

Il etait alors aussi beaucoup de *admission* de l'Etat parce qu'on ne voyait pas l'intervention directe de l'Etat, particulierement en milieu rural Malgre tout, les relations etaient tres diverses, selon les ONGs Certaines avaient d'assez bonnes relations avec le Ministere de la Sante Publique alors que d'autres avaient des relations plutôt tendues pour ne pas dire hostiles

On disait que les ONGs avaient leurs propres programmes et les developpaient a leur maniere A la fin des annees 70, l'Etat haïtien a voulu exercer un certain contrôle sur les ONGs Un principe qui etait tout a fait normal mais qui n' a pas ete bien reçu par les ONGs D'abord, parce

qu'elles craignaient une mainmise de l'Etat, d'autant plus qu'à l'époque les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux avaient tendance à réduire l'aide au gouvernement haïtien. De plus, les ONGs craignaient de perdre de leur indépendance et de leur autorité.

C'est au début de la décennie 80, plus précisément le 13 décembre 82, qu'est publié le premier décret sur les ONGs (pas seulement dans le domaine de la santé). Ce décret les soumettait à l'obligation d'être reconnues par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe tout en les plaçant sous la tutelle des ministères de leur domaine spécifique d'intervention.

Cette loi a été mal perçue par bon nombre d'ONGs du fait qu'elle imposait de nombreuses contraintes. Il faut dire que les ONGs jouissaient de franchises données par l'Etat alors, qu'en retour, elles n'offraient pas d'informations ou de rapports de leurs activités. Cette loi a été remaniée en 1989 et nous sommes jusqu'à présent sous l'emprise du décret du 14 septembre 1989.

### **Le partenariat État / ONGs**

Qu'apporte l'Etat, dans le domaine de la santé, dans ses relations avec les ONGs ? À mon avis, on minimise souvent l'apport de l'Etat. Beaucoup d'ONGs œuvrant dans le domaine de la santé reçoivent de l'Etat des ressources sur le plan du personnel. Par ailleurs, plusieurs programmes (appelés à un certain moment "programmes prioritaires") fournissaient, par le biais du Ministère de la Santé, du matériel et de l'équipement pour le fonctionnement des centres de santé publics et privés, pour des programmes de lutte contre la tuberculose, de planning familial, de vaccination, etc.

Par contre, les ONGs fournissaient directement les soins aux populations et assuraient l'administration des institutions de santé et souvent aussi d'institutions de santé appartenant au Ministère de la Santé Publique.

Un apport important des ONGs dans ce domaine a été de promouvoir une certaine participation des populations à leurs problèmes de santé. Le secteur public n'aurait jamais pu obtenir ce type de participation sans le concours des ONGs. C'est également grâce aux ONGs qu'une certaine décentralisation du secteur de la santé a pu se réaliser puisque les ONGs se sont réparties un peu partout à travers le territoire. En outre, du fait même de la promotion de la participation communautaire, les ONGs ont permis un certain niveau de décentralisation (encore minime) des services.

### **Après 1986 redéfinition des relations**

Je pense qu'il faut s'arrêter un moment à la période qui a suivi 1986. C'était une période de grand enthousiasme. À ce moment-là aussi, l'Etat a senti la nécessité de reprendre un peu plus les choses en main. Il y a un épisode qui a été assez douloureux pour certains. C'était au moment où *Médecins du Monde*, une ONG très importante en Europe, particulièrement en France, s'est établie dans l'Artibonite et a commencé à travailler sans être préalablement reconnue par le gouvernement haïtien. Le tollé a été général. Et je pense que la plupart des travailleurs de la santé étaient d'accord avec le Ministère de la Santé quand il a demandé à cette ONG de vider les lieux. Rassurez-vous, elle est revenue dans de meilleures conditions et elle travaille parmi nous ces jours-ci.

A cette époque, on a senti le besoin de remanier le décret sur les ONGs. Il y a eu beaucoup de tentatives en ce sens. A ce moment, il y a eu davantage de concertation entre les ONGs opérant dans les différents domaines. Et, en 1991, pour la première fois, il y a eu concertation entre les ONGs et le gouvernement haïtien.

La période du coup d'Etat est assez importante dans le cadre des relations entre Etat et ONGs. Durant cette période, les rapports ont été rompus entre l'Etat *de facto* et les bailleurs de fonds internationaux. Et c'est la première fois que l'on a vu s'établir une espèce de partenariat entre les bailleurs et les ONGs, particulièrement dans le domaine de la santé. Car, on se rappelle que malgré les sanctions, il y avait certaines exceptions pour les problèmes de santé et de nutrition. Mais toute l'assistance humanitaire devait passer par les ONGs.

Nous nous retrouvons actuellement dans une période de transition. Le gouvernement haïtien est à nouveau reconnu par les bailleurs de fonds internationaux et il faut que les ONGs travaillent avec le Ministère de la Santé Publique.

Cependant, on se retrouve devant un problème qui nécessite toute une réflexion. Durant ces dernières années, l'Etat haïtien, le Ministère de la Santé Publique en particulier, s'est considérablement affaibli parce que des cadres sont partis pour des raisons diverses. Parallèlement, il y a eu un certain renforcement des ONGs puisqu'elles recevaient directement du financement des bailleurs de fonds internationaux. De plus, l'OPS/OMS remplissait pratiquement le rôle de Ministère de la Santé Publique durant la période de \* l'assistance humanitaire +, à côté des ONGs. Il s'est ainsi établi ce partenariat entre bailleurs multilatéraux et ONGs.

### **Assistance humanitaire ou développement durable?**

Après la période du coup d'Etat, la transition demeure très difficile dans la mesure où le Ministère de la Santé Publique a été affaibli, et les tensions qui existaient entre Etat et ONGs ne se sont pas encore tout à fait éteintes.

Aujourd'hui, les ONGs se sont renforcées d'une certaine manière parce qu'elles ont pu participer à ce partenariat. Mais, d'un autre côté, elles se sont quelque peu affaiblies. Pourquoi? Les ONGs avaient quand même un rôle d'encadrement des populations, des communautés de base. Elles promouvaient la participation. Aujourd'hui, le partenariat avec les bailleurs de fonds ont fait des ONG des instances d'exécution, souvent de sous-traitants de projets établis non par les populations de base ou les ONGs elles-mêmes mais par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'assistance humanitaire. Certaines des caractéristiques des ONGs se sont donc perdues. Et cet affaiblissement n'est pas au bénéfice des communautés de base.

On pourrait cependant avancer qu'il y a des améliorations car dans la politique de santé du Ministère on voit de plus en plus apparaître le mot *partenariat* avec les ONGs. Ce partenariat se traduit déjà par quelques actes concrets. Un exemple dans le domaine de la tuberculose, des maladies sexuellement transmissibles et du sida, il y a des contrats en cours avec le Ministère et des ONGs (qui avaient travaillé avec l'OPS/OMS durant la période de l'assistance humanitaire).

Dans la nouvelle politique de santé, on voit également apparaître la notion *d'unité communale de santé* qui représente une entité géographique ou toutes les ressources humaines.

doivent être mises en commun et en réseau pour permettre de fournir un paquet minimum de service à la population

Je suis néanmoins inquiet car ce partenariat se définit comme si nous étions encore dans la période d'assistance humanitaire. Les ONGs reçoivent toujours des fonds directement des organismes multilatéraux. Je prends en exemple l'Union Européenne (arrivée en force pendant le Coup, a financé de nombreuses ONGs européennes et haïtiennes) qui finance aujourd'hui encore au moins une trentaine d'ONGs (avec l'accord du gouvernement haïtien)

Dans la nouvelle loi sur les ONGs (actuellement en préparation), il est clairement indiqué que la participation des ONGs doit s'intégrer dans le plan national de développement. On attend encore ce plan. D'où mon inquiétude : la logique de l'assistance humanitaire sera-t-elle pérenne ?

## 2 LA REFORME AGRAIRE LA CONCRETISATION DE LA REVOLUTION DE 1804

*Bernard Etheart*

J'ai eu le malheur d'être désigné, il y a un peu plus d'un an, comme Directeur General de l'Institut National de la Reforme Agraire. C'est ce que nous appelons en Haïti un \* job cercueil + Des le depart, cette reforme agraire devrait mener a terme la revolution de Saint-Domingue

### **Mener a terme la Révolution de Saint-Domingue**

Qu'est ce que j'appelle \* mener a terme +? L'idée c'est que la revolution de Saint-Domingue est inachevée. Elle a commence par une revolte d'esclaves. Elle a atteint un premier resultat qui a été la creation d'un Etat la Republique d'Haïti. Mais le point de depart fondamental de la revolution, la revolte des esclaves, n'est pas arrive a son aboutissement. Nous avons un hymne national que peu d'Haïtiens connaissent bien. Le papier a entête de l'INARA reprend ces deux petites lignes *"Pour travailler en maître, les esclaves ont embrasse corps a corps le trepas"*. C'est ça le point de depart. Les esclaves se sont revoltes contre l'esclavage. Mais c'était pour installer quoi? Quel était leur projet? Il y avait un projet qui remontait a deux sources

- 1 L'organisation que s'étaient données les marrons et qui est probablement a l'origine du *lakou* du XIXeme siècle,
- 1 Les places a vivres, c'est-à-dire la petite portion de terre que le colon donnait a l'esclave pour lui permettre de cultiver ce qui lui faisait plaisir, soit pour son alimentation soit pour des denrées qu'il allait vendre dans ce qu'on appelait le "marche aux negres" qui se tenait le plus souvent le samedi. C'était donc un petit jardin individuel.

Ce sont ces deux elements qui sont au depart du projet des esclaves revoltes. En face de ce projet, il y a celui que Michel Hector a appelé le "projet aristocratique" consistant a faire perdurer le systeme de plantation qui avait fait la richesse de Saint-Domingue.

La richesse de Saint-Domingue reposait sur les grandes plantations pour la production de sucre et des grandes plantations de café. Cela, on l'ignore, mais le café était cultivé sur des plantations gigantesques (pas sur de petites parcelles comme aujourd'hui).

C'était donc le systeme de plantation avec la main-d'œuvre servile qui avait fait la richesse de Saint-Domingue. Les dirigeants de l'époque se proposaient de faire perdurer ce systeme. Même sans esclaves, il fallait trouver un moyen de garder le systeme de plantation. Alors, ils ont instauré ce qu'on a appelé le "corporalisme agraire" pour forcer les anciens esclaves devenus libres a travailler sur les plantations. Ça a été l'échec.

Il est intéressant de constater que toutes les sociétés qui ont connu un systeme de plantation sucrière, basée sur une main-d'œuvre servile, du jour où l'esclavage a été aboli (que ce soit a la suite d'une revolte d'esclaves comme ici ou par "générosité"), la main-d'œuvre servile a abandonné ces plantations et est partie. Elle n'est pas restée. Là où on a pu continuer a faire fonctionner ces plantations, il a fallu faire venir une autre main-d'œuvre. C'est l'origine de toutes les populations

indiennes et chinoises que l'on retrouve dans certaines anciennes colonies françaises ou anglaises. Ils l'ont fait venir pour travailler sur les plantations parce que les noirs qui y travaillaient étaient partis.

On a donc deux projets de société qui s'opposent : celui de maintenir les plantations et un autre qui est de diviser la terre en jardins individuels. Cette opposition commence depuis 1791 et se poursuit encore. D'un côté, les paysans, anciens esclaves, qui cherchent à assurer leurs jardins individuels, et de l'autre, les "grandons" qui essaient à chaque fois de reconstituer de grandes exploitations.

### **Origines des conflits dans l'Artibonite**

Les terres de l'Artibonite n'avaient aucune valeur agricole ou presque aucune jusqu'à 1949. Elles n'intéressaient personne. Elles étaient donc habitées et cultivées \* selon la pluie + par des paysans. En 1949, le président Estimote signe un contrat avec la EXIMBANK pour le crédit qui allait permettre de construire le barrage de Peligre, et tout un réseau d'irrigation. Il est évident qu'à partir de ce moment, ces terres acquièrent une valeur incroyable. Ceux qui étaient au courant de ce qui allaient se passer se ruent sur ces terres.

Les Haïtiens ont toujours entendu parler de conflit dans l'Artibonite. Ils ont toujours entendu parler du conflit Attie/Bricourt. D'où vient cette affaire? En 1949, Attie s'est promené dans la plaine et a acheté de la terre à un dollar le carreau. Actuellement, un carreau coûte entre 3 et 4 000 dollars. Évidemment les paysans se sont sentis lésés. Il n'est donc pas étonnant qu'il y ait des conflits et qu'ils perdurent encore.

Revenons à l'actualité. Le gouvernement a pris un arrêté donnant à l'INARA la gestion de toutes les terres en conflit. Mais cette mesure n'est pas nouvelle. Un premier arrêté de ce genre avait été pris en 1959, et le deuxième en 1995. Autrement dit, la première fois sous le régime de François Duvalier, la deuxième fois, Jean-Bertrand Aristide était président et Smarck Michel premier ministre, aujourd'hui, René Préval est président et Rosny Smarck, premier ministre.

Il y a une constante dans l'affaire et elle est très simple. Reprenons l'idée de 1791-1804. Il existait un conflit entre une partie de la population qui veut de grandes plantations dont elle sera propriétaire et, en face, des paysans qui luttent pour la petite propriété. Le paysan vous dit : il faut que la terre soit à l'État et qu'il nous la donne en ferme pour que nous puissions la travailler. L'autre partie s'arrange pour s'accaparer des terres et pour installer ses grandes habitations. Cet accaparement se fait de différentes façons : \* dons + et \* achat + (dont la validité est douteuse) ou "gwo ponyet" (comme on dit de plus en plus souvent en créole).

Je trouve assez intéressant que dans les années 50, un homme comme Paul Magloire, comme Arsen Magloire se retrouvent propriétaires de terres dans l'Artibonite. Comment sont-ils arrivés à en être propriétaires? Ils viennent de Limonade, de Quartier Morin. Comment et pourquoi ont-ils des terres dans l'Artibonite? Paul Magloire était président de la République et Arsen Magloire, son frère aîné.

Sous Duvalier, Zachary Delva s'est accaparé des terres. Ensuite il est parti et on a eu d'autres accapareurs : un Luckner Cambrone, et beaucoup d'autres dont les noms sont moins connus du

public mais bien connus des habitants de l'Artibonite. Je ne vais pas les énumérer, mais ce sont des gens qui ont profité de leur proximité au pouvoir pour accaparer des terres, quitte à justifier leur propriété avec des titres de validité très douteuse. Les gens de l'Artibonite prétendent que l'une des grosses industries de la ville de Saint-Marc est la fabrication de faux papiers, de faux titres de propriété.

Cette situation conflictuelle sur l'Artibonite n'est donc pas nouvelle, elle date de 200 ans et il faut la gérer là où il est le plus chaud.

### **Pour résoudre les conflits la réforme agraire**

En plus de gérer ce conflit, il y aura d'autres mesures à prendre. Il s'agit, en fait, de rester dans la ligne de l'évolution historique qui a commencé en 1791 et de trancher le débat entre les deux options. Il n'y a pas de secrets. Notre option est officielle. Premièrement, la Constitution de 1987 est claire là-dessus. Dans son article 39, il est dit que "les habitants des sections communales ont un droit de préemption sur l'utilisation des terres du domaine privé de l'État". S'il y a des terres qui sont à l'État, ces terres doivent être d'abord mises à la disposition des paysans et non à celle de quelques grands bonhommes qui vivent à Port-au-Prince, à Saint-Marc ou à Port-au-Prince. C'est la première chose.

Deuxièmement, l'article 4 du décret qui crée l'INARA stipule que cette institution \* a pour mission de favoriser le développement d'unités familiales d'exploitation agricole, et de combattre les grandes exploitations absenteïstes.

Le choix est donc fait entre les deux grandes alternatives qui datent du début de l'État haïtien. C'est dans cette direction que nous avançons. Si nous arrivons à mettre en train et à achever cette réforme agraire (ce sera long, je serai mort bien avant), nous aurons effectivement mené la révolution de 1791 à son terme.

### 3 Power Relations and Local Development in Haiti

*Rose-Marie Chericci*

This is not the original paper that I had thought I would present. Instead, I worked on something that I found to be much more interesting. Port-au-Prince can be used as a glossary of development projects and development agencies. International, governmental and non-governmental *eseo* organizations, relief and voluntary agencies, religious missions, as well as dedicated individuals are represented here. Project offices and missions, clinics, feedings stations can be found in just about every neighborhood. And mission vehicles of all types crowd the streets as much as the tap-taps. At the airport in Cap-Haitien, missionary planes deliver meals and supplies from disposable diapers to medicines to be used in small projects throughout the countryside. There is hardly a remote village that has not been visited by a foreign nurse, an anthropologist, or UN detachment on patrol. In short, a great deal of attention, money, expertise and services flow through the country. Yet not much seems to be changing for the majority of Haitians, poverty is rampant. The rate of unemployment is rising, the health status of the majority of the population is not improving. From the perspective of a Haitian outsider and of someone who is involved in a very modest development project, this is a troubling picture, a picture of unchecked power. It seems that anyone can establish a project without too many problems. That the few regulations in the books can be easily circumvented and that no policies is in-place to coordinate and monitor the works of these organizations. Is there any order to this seemingly madness? I suggest that this perceived lack of control and oversight reflects the general state of anomie at the national level, a sense of uncertainty about the future. It creates an atmosphere where development agencies seem to direct and decide the fate of the country. As deals are made in Port-au-Prince where power is concentrated, individuals and small communities have to fend for themselves and often-personal gains take precedence over the common good.

A different perspective, the inside view of people living in Haiti reveals another scenario. One of vibrant community organizations, grassroots development projects, peasant movement, cooperatives, (*demele*), people making it in spite of great odds. This is very alive yet does not necessarily contradict the first scenario but it revises the script by re-interpreting the meanings and assigning different roles to the actors. It brings our attention to the significance that local actors give to their situations, their interpretations of outsiders' analysis of the Haitian situation and begs us to take notice of what happens at the grassroots. These two different perspectives of the same reality in fact mirrors most first world – third world relationships and can be traced back to development discourse and strategies. In this paper, I use a framework based on James C. Scott's analysis of power relations to shed light on the Haitian development dilemma.

In *Domination and the Arts of Resistance*, Scott suggests that domination generate a hegemonic public conduct and a backstage discourse consisting of what cannot be spoken in the face of the powerful. He calls public transcript the open interactions between subordinates and those who dominate them. Hidden transcripts on the other hand are the offstage discourse

conduct beyond the observation of the power holders. According to Scott, this discourse is produced for a different audience, and under different constraints of power than the public transcript. By addressing the discrepancy between the hidden transcript and the public transcript, we may begin to judge who the impact of domination on public discourse. I would like to adapt Scott's concept to the Haitian situation described above. I use public transcript to refer to the acted out interactions between the aid organizations which are perceived as managers and dispensers of public resources and hidden transcripts for the offstage discourse which reveals Haitians' resentment, powerlessness and competition for resources. I suggest here that the concentration of foreign agencies in the midst of Haitian society create a two-culture atmosphere. One, the superior culture of aid workers and Haitians closely associated with them is based on economy dominance and power. Members of this group maintain distinctive lifestyle, create their own image and use language that reflects their perceived power and superior knowledge. The other less valued culture is that of dominated and economically dependent who are believed to be unable to take care of their own problems and whose voices are either discounted or silenced by the powerful.

How does this system function? I begin answering this question by looking at development language theory and practice, at the relationship between first and third world countries and at the impact of such relationships on people of the third world especially the poor of Haiti. In *Reversed Realities*, Naila Kabber adds to our understanding of power relations, by suggesting that those involved in development should pay close attention to the dynamics between key and unofficial actors. She stresses that abstract and highly formal modes of theorizing which rule out specific viewpoints of the different unofficial actors in development have helped to generate the universalistic and top-down approaches which has been the hallmark of much of mainstream development policies so far. In her scheme, key actors are those in positions of authority and thus participate in the public transcript. While unofficial actors are subordinates and are engaged in the hidden transcript.

L. Ellen notes that even though there has been a significant increase in the number and types of grassroots organizations and that people are gaining more control over their lives and communities, in reality, the number of people living in absolute poverty is increasing. He also points out that while the gap between first and third world widens rapidly, so is the gap between the wealthy and the poor within third world countries. As one of the least fortunate countries in the world, and one which depends heavily on foreign aid, Haiti offers an interesting opportunity to explore this relationship. As we know too well, Haiti faces a critical dilemma. Either accept the demands of international donors and lending agencies to restructure the economy according to their demands or lose critical foreign aid and credit. While some observers question the wisdom of these financial policies and the long-term cost of structural adjustment programs such as privatization, others claim that in reality Haitians do not have much choice. What does that really mean? A recently released press-communique, announcing that IMF has approved the release of \$131 million three year credit to Haiti under an enhanced structural adjustment facility to support the government's economic reform programs, speaks for itself. It is pretty much a case of do as I say and you will be rewarded. Scott tells us that the public transcript that is the

discourse of the dominant is rife with mechanism that masks the many facts of domination and put a benign face on some interpretations of reality. The following example demonstrates the subtlety of this kind of thinking. In *Underdevelopment is a State of Mind*, Harrison claims that development is improvement in human well being. And underdevelopment is a state of mind. He asks why some countries develop while others remain underdeveloped and goes on to explain that some societies are more successful than others because of specific cultural patterns and historical processes. This kind of reasoning in my view implies an inability by poor countries to measure up to some standards of excellence based hegemonic perceptions of the relationship between developed and underdeveloped, between powerful and powerless, between first and third world. In Harrison's view, being underdeveloped often implies if not actually inequity at least stupidity, failure and sloth and I quote Harrison. These perceived deficiencies are articulated in rhetoric of altruistic concern for the less fortunate. This concern is then paradoxically translated into a profitable development industry. The beneficiaries of this commerce are not only development agencies but also local and foreign experts. Thus, it becomes really interesting to explore the perceived lack of oversight over-aided agencies mentioned above. Who benefits from it? Who supports these conceptions and turn them into a reality? How insidious is this discourse?

Predictions from overseas experts stress Haiti's lack of infrastructures, her political and economic instability and project an overall sense of despair. The label, poorest country also evokes darker images of underdeveloped people cannot get out of this situation and need assistance. Underdevelopment is a state of mind Harrison tells us and he has data to prove his point. The most underdeveloped nation in the Western Hemisphere is then transformed into an oddity a testing ground yet to be effective, the dominating group must make concessions actually give aid and convince the powerless that they are acting in their best interest. Aid agencies need poor countries to survive. Haiti is the poor country par excellence, a laboratory from which one can not see the bottom of the pit.

Scott suggests that the study of power relations also reveals the contradictions and tensions that results when the powerless are often obliged to adopt the strategic pose in the presence of the powerful and when the powerful may have an interest in over-dramatizing their reputation and mastery. As the public transcript often represents the official version of the scripts, it carries more prestige. On the other hand, the hidden transcripts like the marginal people who participate in this discourse is discounted as the uneducated ranting of disenfranchised people. Often we refer to as rumors. Rumors are part of the script that the disenfranchised to undermine the dominant power structures. I have often heard Haitians say Haiti has become fertile ground for experimentation. Rumors of illegal drug tryouts of illicit traffic in babies or kidneys or plots to kill Haitians by infecting them with deadly diseases. Rumors are thus veiled but view amongst critics of the powerful and highlight the frustrations of the poor, their lack of confidence in the dominant culture. These so-called rumors are like smoke screens that mask from the general public what really happens at the grassroots.

A comment that was made at the HSA symposium on political and economic reconstruction that was held here woke me to this fact. Even those of us who work in Haiti need to be reminded of the vitality of Haitian culture and the ways in which Haitians continue to construct meaningful and productive lives in spite of severe constraints. As speakers and experts presented dire pictures and predictions for Haiti, a gentleman from the audience commented that “you talk about us as if we were already dead.” In the conversation that followed, he suggested that instead of stressing the negative aspects of the Haitian situation, we should pay more attention to what Haitians do to maintain their vibrant society, the strategies they use to devise to make it in spite of these obstacles. From our perspective as outsiders, it is difficult to see the logic of the Haitian situation. To understand how life can be so chaotic. Those of us who left long ago, have forgotten how to “*demele*” in this environment and become accustomed to the ways things are done in an industrialized country. What the gentleman was calling us to examine the wealth of grassroots movements, of community organization and individual initiatives that make up the hidden transcript. We are not dead, implies we have something meaningful to say. We must be doing something right since we are still alive, listen to us.

I would like to share just three examples of hidden transcripts that illustrates the outlook from the grassroots. A tap-tap driver angry at the traffic and the poor conditions of the road told me that things were better years ago and that Haitians are tired of American interference. He said that “*Ayisyen te ka renmen Ameriken lontan, men yo pa kwe yo anko paske Ameriken fe twop mechanste*.” When I asked him to explain his statement, it was very clear that he had thought about it and had discussed it already. He proceeded to describe how he viewed power relationships “*Kelkeswa kote Ameriken rantrè yo fe diviyon pou you kap jwen avantaj pou foute ko yo*.” Scott suggests that subordinate classes are less constrained at the level of thought and ideology than level of action. But social criticism that remains hidden can never erode the hegemonic discourse. It is when criticism is actualized into some form of action that it begins to have a chance of actually bringing about change.

The second example illustrates how this process begins. Last Summer I also took part in a two-day seminar that brought together physicians, anthropologists, health care agents, as well as peasants. They came together to explore the meaning of privatization and the possible repercussion for the region and to formulate the grassroots position on the issue. Although the peasant’s theoretical understanding of privatization was limited, their grasps of the consequences of these measures on health and access to care was quite accurate. They knew that the discourse has to begin somewhere. Their priority was to claim like everyone else their basic human rights to decent health care and they expressed this very dramatically “*Yon vomisman de Dieu nou tout ye. Se ak krache bon dye fe nou tout*.” “We all come from God, it is with spit that God made us all.” People from the Central Plateau understand what marginalization is. They said that a lack of communication keeps people from knowing what is happening. They also think that legislators do not work with them. They are involved in underhand negotiations. The bottom line for them is that Rice from Miami has replaced Haitian rice and this means that what begin as an act of kindness from a developed nation has put local producers out of business. Their solution was rather simple and I’ll summarize it here. They said that out of their *inquietude*

(sense of unease and worry) came out need for information They repeatedly asked for “eklesisman” to be enlightened so that they can enter into the process themselves also

My final example comes from my own experience working in Le Borne It demonstrates how eklesisman can be the first step toward making change and translating discourse into action Shortly after we began a health clinic sanitation project, a group of citizens from the town formed their own development project Their main objective is the economic development of the area in order to improve the living conditions and to stem emigration In the few months since they have started working, they have cleaned up beaches and they have begun to implement specific ways to bring financial resources into their community They understand that in order for Borne to be developed, it has to begin from its roots and that Corpus Haiti, the organization I work with can only be a catalyst in helping them to achieve the goals that they have set for themselves In my view, this is a very important step, it is a first level response to a dominant culture I am also aware that there are a lot of similar grass-roots projects throughout the country And to wrap up these examples remind me how ideologically charged development text can be And how limiting is the focus on poverty, degradation and inequality Thank you

# JUSTICE AND DECENTRALIZATION

---

## 1 POUR UNE RENCONTRE ENTRE L'ÉTAT ET LE CITOYEN

Marc Antoine NOEL

J'ai préparé cet exposé comme quelqu'un qui a eu une expérience du côté de la société civile pendant de longues années (presque 25 ans) et qui est plutôt sensible au potentiel qui lui a été révélé et aux aspects positifs de cette société civile. C'est pourquoi je présenterai plutôt un côté positif et optimiste de cette démarche qui fait se rencontrer la société civile et l'État.

### Aperçu historique

Nous prenons pour acquis que tous reconnaissent que l'État haïtien des ses débuts a été parachuté de toutes pièces dans une nation naissante et lui est resté étranger et même hostile faute de modèle alternatif d'une part, faute de marge de manœuvre laissée par l'environnement international d'alors, d'autre part, pour se donner une forme d'État plus appropriée à la réalité nationale.

Aujourd'hui, au cœur des circonstances que nous traversons et dangereuses pour la survie du pays, se dessine une opportunité unique, exceptionnelle, longuement préparée : opportunité de pouvoir récolter tout de suite, maintenant, le fruit de plusieurs décades de marche, pas toujours évidentes. Il est vrai, mais une rencontre entre l'État et le citoyen. Il nous incombe à tous de donner une direction à ce passé récent et d'en faire de façon consciente et systématique ce qu'il doit être : la réussite de cette rencontre.

Nous sommes partis d'une situation de *marronnage* qui n'a pas disparu de nos mœurs. Qu'il s'agisse de l'homme de la rue, du paysan, de l'ouvrier, du chômeur des bidonvilles, des femmes --éternelles marginalisées--, des jeunes de toutes catégories, des fonctionnaires : tous ont appris, depuis deux siècles, qu'au-dessus de leur tête se joue un jeu auquel ils n'avaient pas droit mais qui balisait forcément, parfois de façon capricieuse, leur chemin de chaque jour. Beaucoup ne rêvaient même pas de voir à leur portée un mode d'expression ou d'intervention grâce auquel l'État pourrait enfin épouser une forme que le citoyen lui aurait lui-même donnée, dont le citoyen aurait décidé. C'est pourquoi les citoyens ont réduit au strict minimum leur contact avec cet État hostile.

Cet esprit de *marronnage* n'a pas toujours été passif. Nous savons qu'il y a eu des résistances armées au niveau du peuple. Cependant, après l'Occupation américaine, les masses sont tombées dans une sorte de sommeil civique. Le sommeil civique qui a suivi la défaite de la résistance populaire à l'Occupation, sommeil consolidé par un État vassalisé, par une armée nationale d'occupation, a permis un quadrillage serré du pays par la dictature des Duvalier.

Paradoxalement, c'est ce quadrillage habillé d'une rhétorique de participation qui allait devenir l'un des points de départ d'un réveil généralisé. En effet, la marche du peuple haïtien vers la conquête de sa citoyenneté et vers une possible rencontre avec

l'Etat commence avec les Conseils d'Action Communautaire (CAC) Cet instrument de la dictature, qui doublait en quelque sorte le corps arme des "tontons macoutes", a servi de creuset au reveil de la masse paysanne en particulier C'est donc a l'ombre de ce paravent et a la faveur de cette rhétorique gouvernementale que les communautés de base, et particulierement les paysans, commençaient une lente mais serieuse reflexion, timidement encadres au debut par certaines ONGs et par les confessions chretiennes L'Eglise catholique se trouvait elle-même en plein questionnement social

Peu a peu, en reaction a la deviation politique des CAC, emergent au milieu des années 70 d'abord a l'interieur des conseils, puis liberes d'eux, les premiers "groupements" Ces organisations de dimension plus reduites, permettent a chaque membre de faire entendre sa voix et de retracer sa contribution Vers la même époque, a la suite de la conference des évêques latino-americains a Puebla, la multiplication des communautés ecclesiales de base (les TKL), vient renforcer le groupement comme lieu de conscientisation et de participation au developpement communautaire

Ces petites organisations si semblables aux organisations traditionnelles des paysans (*sori, rampono, escwad*) avaient l'avantage sur les CAC de valoriser les individus et le travail d'une classe dedaignee Grâce a leur proliferation, le reveil civique populaire se generalise et s'impose Ces nouveaux *marrons* ne se contentent plus d'ignorer l'Etat, mais se situent progressivement face a lui c'est un pas important Les realisations materielles du travail de diverses ONGs de developpement, evoluant en Haiti et encadrant ce mouvement, servent d'exutoire a l'energie de ces populations et de justification officielle a l'existence des groupements

Par-dessus tout, ces realisations permettent de mesurer le gaspillage qui se fait a deux niveaux au niveau communautaire et au niveau de l'Etat Gaspillage que constituent les programmes traditionnels de developpement et l'aide internationale qu'ils reçoivent, compte tenu des resultats obtenus par ces organisations pour chaque dollar reçu, les resultats auraient pu être multiplies de façon dramatique

Une des experiences les plus reussies nous montre que par un processus combine d'epargne, de capitalisation du travail et de reinvestissement continu (même en ne recevant qu'une aide financiere tres subsidiaire), les activites economiques de ces organisations permettent a des groupes de gens quasiment exclus de la vie economique d'investir, au bout de six ans, le double du revenu per capita de leur categorie Mieux encore, ils s'engagent dans la production de services collectifs rentables et non rentables

Pourtant, il manque a ces experiences limitees d'avoir atteint un seuil critique qui permette un impact a la fois significatif et durable Tous les resultats obtenus sont facilement erodes sous la pression d'un milieu en pleine degradation et parce que prive de l'appui et de l'encadrement d'un Etat qui, d'emblee, aurait permis de franchir ce seuil critique

La consolidation du mouvement populaire se fait donc autour d'activites de reflexion et de realisation qui, non seulement les confortent dans la conviction de l'opportunité d'une action collective, mais les forment a une demarche reellement democratique La decision collective, a leur echelle, est pratiquement a portee de voix L'illusion de cette immediatete democratique n'est pas etrangere a la participation populaire aux elections du 29 novembre 1987 et du 16 decembre 1990 Ayant vecu une

immédiateté dans le processus démocratique, ils reportaient cette expérience sur leur contact avec l'Etat haïtien (c'est-à-dire au niveau des élections)

Malheureusement pour nous, les hommes politiques supposés intéressés au changement ont été aveuglés à cette nouvelle donnée et le sont encore. Il n'y a donc eu aucune canalisation, ou presque pas, des énergies ainsi libérées. Cela a contribué à consacrer le caractère de *marronnage* politique de l'éveil des citoyens.

C'est donc pratiquement sans proposition politique claire qu'à un certain moment se fait jour non seulement l'idée d'une relation ouverte avec l'Etat mais aussi la possibilité d'investir l'Etat en vue de cette relation.

### **Du *marronnage* à l'affrontement**

Tout ce que nous avons vécu depuis 1983 jusqu'au 7 février 1986, dans plusieurs coins du pays, ponctués en deux fois --en 84 et 85, par de graves événements aux Gonaïves--, constituent les premiers affrontements entre l'Etat et le citoyen. À partir de la chute des Duvalier commence le corps à corps qui, même après avoir culminé dans le massacre des électeurs le 29 novembre 1987, allait se poursuivre (et se poursuit encore) entre un Etat qui est encore le même (l'Etat duvalierien) et une société civile qui réclame sa place.

Au cœur de cet affrontement, au milieu du corps à corps, il y a le 16 décembre 1990. Une opportunité et un malentendu. Le compromis qu'a accepté l'Etat duvalierien, la classe politique traditionnelle et les acteurs internationaux, comprenait certains éléments clairs pour le 16 décembre. On acceptait le processus électoral comme procédure pour mettre en place de nouveaux dirigeants du pays. Ceci était accepté après cinq ans de corps à corps, cinq ans d'échec à vouloir remettre en scelle le régime duvalierien et au pas le réveil populaire. L'Etat semblait accepter une rencontre ponctuelle avec les citoyens.

Cependant, le 16 décembre était surtout un grave malentendu, un tournant pour les uns, un accident à corriger au plus vite pour les autres. Un tournant pour une bonne partie de la société civile y compris une certaine classe aisée aspirant à un fonctionnement normal. Un accident pour toute la machine de l'Etat et pour ses patrons nationaux et internationaux, comme aussi pour une bonne partie de la classe politique.

Ce malentendu s'est traduit par une très mauvaise répartition de l'effort national et international à l'occasion des élections. 18 millions de dollars ont été investis dans les élections du 16 décembre, pas un seul million dans la création d'instruments pour continuer à parfaire la démocratie, pour prolonger le vote du citoyen.

Du côté des dirigeants qui ont bénéficié de ces élections, aucun projet de mise en forme d'instruments de participation, aucun débat populaire, aucune technique, aucune recherche pour activer et prolonger la participation. Il y a même un élu qui écrivait le 11 mars 1991, dans une lettre officielle, que "le vote résume et termine la participation du citoyen". C'était très grave dans la mesure où cela implique que dans l'esprit même des élus, le citoyen était politiquement mort après le vote.

Toutefois, le compromis ouvrait la porte à des opportunités qui n'ont pas été exploitées. Ces opportunités, quoique diminuées, n'ont pas fondamentalement. Nous allons les reprendre pour en faire l'essentiel de nos conclusions. Nous terminerons par

l'ébauche d'applications pratiques et immédiates qui pourraient être étudiées par les responsables

### **Quel est le modèle?**

Les opérations électorales en elles-mêmes ont révélé que sous condition d'un certain consensus, une bonne organisation, de bonnes structures, un bon réseau de communication, des mécanismes correctement diffusés et suivis par tous pouvaient permettre dans un délai calculé, l'exécution d'une tâche collective suivant un plan prédéterminé, à l'échelle de tout le pays, à partir de gestes individuels. Voilà la leçon de laquelle nous allons partir.

Dans le cadre de la reconstruction de la nation le même modèle technique permettant de recueillir les apports individuels peut être adapté et suivi si l'on met en place un État participatif, comprenant des modèles à tous les échelons, capables de collecter, de traiter, de faire fructifier les idées, les ressources, les énergies disponibles disséminées à travers toutes les catégories sociales du pays.

En conséquence, le gouvernement mis en place par ces élections aurait dû viser, au préalable, de changer les structures et les mécanismes de fonctionnement de l'État jusqu'à ce que celui-ci permette la participation de tous les secteurs de la société civile, c'est-à-dire de toutes les organisations, de tous les groupes de base, de chacun des citoyens aux changements politiques, sociaux, économiques et culturels réclamés par le "souverain". Cet État doit mettre à la portée de chacun un lieu où, comme au bureau de vote, il puisse continuellement et efficacement apporter, suivant un plan coordonné, co-produit intelligence, énergie, ressources individuelles et les insérer dans un projet communautaire national favorable à son épanouissement personnel, à ses projets personnels et à la communauté.

Ce sont ces lieux d'insertion qu'il s'agit de définir. C'est l'État qui va les aménager qu'il faut créer. Ainsi on aura une nouvelle manière d'être du citoyen. Le citoyen aura de nouvelles fonctions et il doit pouvoir en quelque sorte chaque jour dans le nouvel État participatif, répéter à tous les niveaux, ce qui a été fait le 16 décembre. Voilà le modèle.

Cela nous amène à un exercice d'imagination, mais nous n'allons pas nous en sortir dans ce pays sans un peu plus d'imagination, de créativité. Il faudra anticiper, refuser les solutions toutes faites, les chemins déjà connus. Il faudra créer. Et c'est dans cette idée de créer, cette idée d'imaginer que nous allons imaginer des solutions à trois grands problèmes qui se présentent à nous et, je répète, des solutions qui peuvent adopter ici, maintenant, tout de suite.

### **Trois solutions**

La première nous savons qu'il y a un problème de réforme agraire dans ce pays. Il est possible de trouver, tout de suite, une réponse à cette demande. Reprenons le modèle dont nous venons de parler. Nous avons ouvert le 16 décembre 14000 bureaux appelant pour une journée 250 personnes à chaque bureau pour répondre à cinq questions. Si l'INARA le décidait maintenant, il aurait à mettre sur pied 14000 bureaux avec ou sans l'appui des structures des institutions déjà en place (plutôt avec pour résoudre les

problemes de logistique) Il pourrait appeler a ces bureaux 250 citoyens demandant a chacun, sur un questionnaire limite, de traduire leur probleme au niveau foncier Ramasser toutes ces donnees et les traiter

Qu'est-ce qui en sortira? On n'en sait rien Mais le fait même d'engager trois millions de personnes sur une question aurait apporte 50% des reponses aux problemes de la reforme agraire Voila comment sur le modele des elections du 16 decembre on peut aborder un probleme C'est deja la base de la participation Et les gens seraient disposes a participer a cette collecte de donnees qui serait riche pour l'INARA

La deuxieme Il y a eu une experience de tribunal a Côte de Fer, ou les gens ont ete juges par des paysans Ils ont accepte le jugement Ils ont pu se defendre Certains ont ete acquittes, d'autres ont accepte le jugement de gens de la societe civile Qu'est-ce a dire? Repeter l'experience? Non Profiter de l'experience pour ouvrir, ce que j'appellerais une instruction populaire Cette instruction n'irait pas a l'encontre d'une instruction normale mais serait un approvisionnement, un enrichissement de l'instruction normale Les gens se sentiraient valorises et la collecte des donnees sur n'importe quelle situation par la population deviendrait un reflexe a cause de cette valorisation Les instructions deviendraient tellement plus faciles et plus documentees La sollicitation de leur appui retablirait la confiance

La troisieme la police est limitee Tres bien Aux Etats-Unis je crois qu'il y a le 911 qui est un apport de donnees a la police Pourquoi n'y aurait-il pas un systeme de collecte d'information dans des communautes bien limitees, structurees pour cela, avec des canaux prepares pour cela, qui n'auraient rien d'officiel Mais, ces canaux –comme je viens de le dire pour la justice-- seraient d'un apport considerable au traitement de l'insecurite

### **Le probleme du cote de l'État**

La situation paradoxale dans laquelle se trouve le pouvoir est qu'il doit repondre a deux tâches celle de gouverner et celle d'edifier le nouvel Etat de la Constitution de 87, en tenant compte des structures anciennes qui resistent a l'edification de ce nouvel Etat Et il arrive que des responsables en viennent, a cause de cette situation, a defendre les structures qu'ils sont charges de transformer en s'identifiant, de façon comprehensible mais malheureuse, a cette resistance même des institutions Ce qui renforce dangereusement les comportements de resistance de l'Etat duvalierien a sa propre transformation Ces formes de resistance ont deja reussi a tromper, a seduire et a corrompre même ideologiquement des citoyens responsables, engages au depart dans la lutte pour les transformer

Un mode de fonctionnement recemment reprouve est entrain de se glisser rapidement dans la plupart des organes du pouvoir a leur corps de moins en moins defendant La tentation d'une soi-disant efficacite immediate est forte

C'est a ce probleme que nous croyons pouvoir apporter un element de solution avec cet apport de l'imagination et pour lesquels nous recommandons qu'on etudie et qu'on multiplie les experiences comme celles que nous venons de suggerer

## 2 LIMITATIONS DES TRIBUNAUX DE PAIX A PORT-AU-PRINCE ET DANS LES PROVINCES

*Diha LEMAIRE*

Les tribunaux de paix sont les instances les plus nombreuses du système judiciaire et entendent surtout les affaires de moindre importance, celles donc qui ont le plus de contacts avec la population

### **Le juge de paix qui est-il?**

Généralement, quand on parle de tribunal de paix on voit surtout le juge qui est le principal personnage et le responsable de cette instance judiciaire. Il dirige toutes les opérations qui s'y passent. Nous n'allons pas nous attarder à donner une définition précise et exacte de ce qu'il est. Nous allons de préférence le situer en regard du système judiciaire haïtien et montrer sa place et le rôle qu'il occupe dans la distribution de la justice en Haïti.

Dans l'organigramme du système judiciaire haïtien le tribunal de paix se trouve au bas de l'échelle. Le juge de paix est responsable du plus petit tribunal du système judiciaire. Cela ne veut pas pour autant dire qu'il est le plus petit juge parce qu'il a les mêmes prerogatives que tous les autres. Sauf qu'il est révocable à volonté par l'Exécutif. C'est de préférence à lui qu'on s'adresse pour les plus petites affaires, celles qui sont les plus courantes. Et dans sa juridiction, généralement les communes ou les grands quartiers, où la population varie de 1,000 à 300,000 habitants, il est le seul représentant et le seul symbole de la justice.

Le juge de paix a un double statut. Il est le magistrat. À ce titre, il relève du pouvoir judiciaire. Il est membre du pouvoir judiciaire. Comme tous ses autres confrères il est totalement indépendant, seul maître de la décision qu'il prend. Cependant, il ne peut pas la modifier, il ne peut pas la changer. Seule une instance supérieure le peut. Et dans ce rôle il tient lieu aussi de conciliateur, de ce que nous appelons généralement le "bon père de famille".

Dans son deuxième rôle, il est officier de police judiciaire. Généralement connu sous le nom de OPJ. En tant qu'officier de police judiciaire, il est auxiliaire du commissaire du gouvernement. À ce titre il l'aide, il l'assiste dans la recherche des crimes et des délits commis dans la communauté. Dans ce rôle il relève du pouvoir exécutif. Il n'a pas à statuer ni à rendre de jugement mais il est sujet à approbation, à désapprobation et à révocation.

Dans chaque commune de la République on trouve au moins un tribunal de paix. Le juge de paix, de ce fait, est le juge le plus représentatif ou le plus nombreux dans la République. Il est l'image du juge "pourri" quand on parle de justice "pourrie". Et à travers la République d'Haïti, nous avons 176 tribunaux de paix.

Imaginez une population de pres de 7 millions d'habitants avec 176 tribunaux de paix a raison de deux en moyenne dans chaque commune Dans les departements de l'Ouest et du Sud-est, il y a 36 tribunaux, dans les departements du Nord et du Nord-Ouest, il y en a 43, dans l'Artibonite 35, dans le Centre, 12 et dans les departements du Sud et de la Grand'Anse il y en a 50 Imaginez 176 multiplie par 2, cela donne environ 350 magistrats a entendre les revendications, les plaintes et les affaires de pres de 7 millions d'habitant!

### **Son rôle qu'est-il?**

En tant que membre du judiciaire, de juge, d'auxiliaire de l'exécutif, le juge de paix accomplit plusieurs tâches Il partage Il tranche les conflits qui opposent les uns et les autres en toutes matieres civile, penale, commerciale Il a aussi la possibilite d'être le conciliateur non pas le sanctionneur A ce moment la les parties les lui demandent Il intervient a titre gracieux pour leur donner des solutions qui puissent agreer les deux parties

En tant que "bon pere de famille", il est celui qui est responsable de presider les conseils de famille pour les mineurs orphelins Personne d'autre que lui ne peut presider ces conseils Il est aussi celui qui signe le papier d'autorisation pour les tuteurs, lors de la prestation de serment de ces individus face a ces mineurs

Il est responsable d'apposer les scelles et de les retirer sur ordre d'une instance superieure Il n'est pas la pour decider s'il y a lieu ou non de les mettre mais il les appose et les retire

Tous les actes sous seing prive qui se passent en sa presence dans sa commune ont une force authentique Il redige les proces verbaux pour constater les pertes, les accidents, les avaries ou tous autres faits resultant de force majeure Ce qui fait qu'il est oblige d'arpenter sa commune d'un coin a un autre, de l'est a l'ouest, du nord au sud Il y est oblige Il donne l'entree des lieux quand c'est necessaire Par exemple, lorsque la police va enquêter quelque part, elle ne peut pas intervenir s'il n'y a pas de mandat Si le juge est la, il ouvre les portes qu'elles lui soient fermees ou pas Il donne l'entree des lieux

Il mene les enquêtes dans la commune ou se passe l'accident Au depart, c'est lui qui interroge C'est lui qu'on appelle pour venir constater le fait et c'est lui qui interroge les personnes trouvees sur place Les premiers proces verbaux de constat de tous faits qui se passent sont prepares par le juge de paix En dernier lieu, il fait l'instruction preliminaire de tout crime ou de tout delit

### **Les limitations du juge de paix**

Le bref tableau precedent permet de comprendre que le juge de paix est essentiel et necessaire dans toute operation de justice Il est l'œil de la justice, l'auxiliaire du commissaire du gouvernement Il est necessaire et essentiel dans le traitement de tout dossier criminel Pourtant il a de nombreuses limitations

La premiere, peut être la plus importante de son point de vue, c'est sa securite personnelle en tant que juge Dans le tribunal ou il est il a a faire face a des gens furieux,

a des gens exacerbes et, tres souvent, il n'a aucune protection physique vis-a-vis de ce public Il n'a aucune protection non plus lorsqu'il a fini de rendre une decision et que cette personne furieuse contre sa decision veut s'en prendre a lui Dans 34% des comunautes de la Republique il n'y a pas de police affectee a la securite des juges de paix

Une autre question de securite qui l'interesse encore c'est celle de son emploi Vu qu'il est revocable a volonte, il n'a pas vraiment toute l'independance requise pour decider dans un sens ou dans un autre Il a peur de mecontenter celui-ci ou celui-la, il ne sait pas quoi faire Les decisions sont ainsi difficiles a prendre certaines fois Nous les avons souvent entendu dire aux defenseurs de HSI "Heureusement que vous etiez la pour nous demander de liberer tel prevenu ou tel autre parce que tous seuls nous ne l'aurions pas fait Ce prevenu aurait ete en prison pour une raison non valable "

Une autre limitation du juge de paix est sa faible formation academique Aussi etonnant que cela soit, seulement 10% de ces 350 juges de paix sont des licenciés en droit Et 65% n'ont pas de formation legale formelle Ce qui veut dire que beaucoup d'entre eux ou la plupart ont ete formes sur le tas Ils ont eu une certaine formation secondaire, mais pas une formation legale formelle

Le juge de paix n'est pas le seul membre du tribunal de paix Malheureusement, il n'a pas toute l'assistance voulue Le personnel qui s'y trouve (greffier, huissier, les secretares), tres souvent n'ont aucune formation lorsqu'elle ne manque pas totalement

Il est egalement limite par l'etendue des communes et la quantite des justiciables qui en dependent Imaginez une commune comme carrefour qui a 300,000 justiciables Le juge de paix peut difficilement prêter toute l'attention voulue a la quantite de plaintes qui lui sont amenees quotidiennement De même, lorsqu'il doit aller faire des constats a l'extrême pointe d'une commune, s'il y a autre chose a faire, il laisse le constat pour un autre jour Ainsi, par exemple, des cadavres passent 24 heures ou plus en attendant que le juge vienne faire le constat

Un autre des problemes qu'il confronte, c'est l'espace de travail Il fonctionne dans des conditions effrayantes Les tribunaux sont, pour la plupart, completement delabres Les salles dans lesquelles evoluent magistrats, greffiers, justiciables, secretares ne sont pas plus grandes que 3 a 4 metres carres Par exemple, le tribunal de la section nord de Port-au-Prince est en plein milieu du marche Au coin de la ruelle Nazon et Delmas, il y a un local qui paraît desaffecte mais qui loge pourtant le tribunal de paix de la zone Recemment un juge entendait une affaire et rendait sa decision et il tombe Qu'est-ce qui se passe? La chaise se casse Voila les conditions dans lesquelles les juges travaillent

Une autre probleme la plupart des juges ne disposent pas de textes de reference, de codes judiciaires Le Ministere de la Justice leur en donne de temps a autre Le juge qui s'en va, s'en va avec lorsqu'on ne les vole pas dans la zone De plus, il n'y a pas d'archives, pas de materiel pour classer les decisions Vous arrivez, vous avez besoin d'une copie d'un proces-verbal qui a ete dresse il y a deux jours, on vous dit le greffier n'est pas la, il est parti avec le cahier Impossible de trouver cette copie! Le juge travaille donc dans des conditions execrables

Il y a un desordre administratif au sein des tribunaux de paix qui est indescriptible La plupart des juges de paix ne touche pas 2,500 gourdes par mois, ce qui

equivaut a environ 170 dollars americains au taux de change actuel Le juge fait son argent non pas en restant dans le tribunal pour entendre les affaires et pour statuer mais en allant faire les constats pour le justiciable Pas des constats quand la Police lui demande d'en faire Le justiciable doit verser les frais necessaires si un voisin a casse sa clôture ou que sa bourrique a detruit son champs Ce principe de "frais supplementaires" est accepte par le ministere de tutelle parce qu'il connaît les conditions assez etroites dans lesquelles le tribunal fonctionne Les frais pour effectuer un conseil de famille, un proces-verbal, etc , ne sont pas quantifiables Personne ne sait a partir de quoi on donne le montant Ce desordre n'est pas fait pour ameliorer le systeme

Un autre des problemes est l'absence des moyens de locomotion Un exemple celui du juge de paix de la Croix-des-Bouquets qui doit aller faire un constat a la 4eme section de Belle Fontaine qui se trouve pres de Kenscoff Pour s'y rendre, il voyage a dos d'âne ce qui lui prend presque deux jours Il n'y va presque pas ou encore il demande au justiciable, un paysan de Belle Fontaine, 1,000 gourdes pour faire le trajet Or ce justiciable gagne environ 2,000 gourdes Ce justiciable laisse tomber L'absence de locomotion fait que les déplacements du juge soient a la charge du justiciable ce qui rendent les contacts assez difficiles

Le niveau de vie du justiciable fait qu'il evite d'aller trouver le juge de paix, fait qu'il craint de se faire deposseder de ses biens d'autant qu'il ne comprend pas ce qui se passe au tribunal Les avocats, le juge, etc , lui sont totalement etrangers Il prefere donc regler son probleme a coup de machettes ou a coup de "poudre", au lieu d'aller a la justice D'ou la necessite d'instruire le justiciable et de lui donner les moyens de se trouver la justice La meconnaissance du systeme de la part du justiciable, la meconnaissance de la langue (le français), cree un climat de mefiance

Ainsi, le juge de paix inspire une certaine crainte au justiciable de par l'autorite qu'il detient, mais ne lui inspire aucun respect, vu les conditions deplorables de l'exercice de sa fonction Les autres autorites de la commune, même s'ils en ont besoin, le traitent en parent pauvre sachant le peu d'interêt que lui porte le pouvoir central Et les autres instances judiciaires, parquet et tribunal, n'ont non plus aucun respect a son egard se sachant superieurs

Toutes ces raisons font que le tribunal de paix, instance de base de la justice haitienne, ne remplit pas son rôle veritable dans la societe Aussi, il est l'instance la plus decreee, la plus touchee par toutes les crises que traverse le pays

Vu qu'il est l'organe de la justice qui est le plus en rapport avec le peuple, tant que le peuple ne sera satisfait de ses services, tant le peuple ne verra pas une amelioration de son statut, tant que le peuple ne constatera aucun respect des autres autorites vis-a-vis du tribunal de paix, le peuple dira toujours qu'il n'y a pas de justice en Haiti

## ABSENCE DE CADRE LEGAL POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Tony Cantave

Le concept de "collectivites territoriales et decentralisation" n'est pas nouveau en Haiti Mais avec la Constitution de 1987, un nouveau regime politique et economique semble se dessiner, a travers le preambule même de la Constitution et le Titre V chapitre I qui traite de la decentralisation et des collectivites territoriales

Pour apprecier l'absence de cadre legal pour les collectivites territoriales, nous aborderons trois points

- Les caracteristiques de l'Etat traditionnel haitien
- Le nouveau regime politique propose par la Constitution de 1987 caracteristiques et fondements
- Inquietudes et interrogations quant a la mise en place de ces nouvelles structures

### ***Les caracteristiques de l'Etat traditionnel haitien***

De l'Independance a l'annee 1959, Haiti etait divisee en cinq departements géographiques Au debut des annees 60, François Duvalier a voulu innover en creant cinq nouveaux départements C'était pour lui une forme de décentralisation

En septembre 1982, Jean-Claude Duvalier, en imitant le gouvernement français, a publié une loi sur la régionalisation qui divisait le pays en quatre grandes régions

La demande de justice est une constante dans les revendications populaires Cette revendication de justice n'est pas simplement une quête de justice formelle rendue par les juges, mais ils reclament aussi une justice politique et une justice economique En ce sens, les constituants de 1987, sous la pression des masses populaires, ont voulu édifier une nouvelle société qui devait rompre avec l'Etat traditionnel que l'on peut rapidement caracteriser d'Etat oligarchique, repressif, "*gwo ponyet krazezo, pezesouze piyaje restavek*"

C'est avec ce type d'Etat que la Constitution de 1987 a voulu rompre en prônant une democratie participative basee sur les collectivites territoriales Quand on parle de collectivites territoriales, on fait référence à deux principales entites les Conseils et les Assemblées A partir de la mise en place de cette structure, les Constituants ont voulu édifier la democratie participative Cette democratie participative est soutenue par deux piliers la participation populaire et la décentralisation

### ***Quel est le modèle de régime politique proposé par la Constitution de 1987?***

La Constitution de 1987 a propose une nouvelle denomination section communale On n'avait jusqu'a alors parle que de section rurale La section communale comprend non seulement les sections rurales, mais aussi la section urbaine Il revient a la section rurale, par le biais du suffrage universel, d'élire le Conseil d'Administration de la Section Communale (CASEC) et l'Assemblée de la Section Communale (ASEC) qui devra assister ce Conseil

Le rôle du CASEC est d'organiser et de diriger la section L'Assemblée, elle, doit orienter, assister et contrôler le Conseil De cette Assemblée sera choisi un membre qui doit sieger a l'Assemblée Municipale La population de la Commune doit élire au suffrage universel le Conseil Municipal Ce Conseil Municipal sera assiste par une Assemblée Municipale dont la fonction sera d'orienter et de contrôler le Conseil Municipal

Un membre de l'Assemblée Municipale, sera delegue a l'Assemblée Departementale (AD) Celle-ci devra nommer non seulement les membres du Conseil Départemental, mais aussi ceux du Conseil Interdepartemental Les membres du Conseil Interdepartemental siegent au Conseil des Ministres pour opiner sur les questions relatives a la planification, au budget national, etc

L'Assemblée Departementale, en plus de nommer les membres du Conseil Interdepartemental, nomme aussi un representant au sein du Conseil Electoral Permanent

*C'est la justice politique* car ces mecanismes enlevent au Ministere de l'Interieur le droit d'effectuer des nominations qui permettaient de trafiquer des elections Le un Conseil Electoral Permanent sera donc elu directement par la population

Au niveau politique, la Constitution prévoit l'élection au suffrage universel direct des entités suivantes le Conseil d'Administration de la Section Communale, l'Assemblée de la Section Communale, le Conseil Municipal Par contre, l'Assemblée Municipale sera élue indirectement elle a comme responsabilité de proposer au Président de la République des noms de Juges de Paix pour la commune Cela signifie que les juges de paix ne seront donc plus nommés par le Président (ce qui les mettait à sa merci) mais seront proposés par les membres de l'Assemblée Municipale De même, l'Assemblée Departementale aura la responsabilité de proposer des juges pour le Tribunal Civil et la Cour d'Appel

Voilà le cadre dans lequel la Constitution veut faire évoluer le nouveau régime politique qui devrait reposer sur la décentralisation et la participation

### ***Inquiétudes et interrogations***

Malheureusement, cette Constitution, votée par environ 90% de la population, existe depuis mars 1987 Jusqu'à présent les collectivités territoriales n'existent pas encore Pour exister, ces collectivités doivent compter avec un Conseil d'Administration qui soit assisté par une assemblée Jusqu'à présent, les Assemblées ne sont pas encore mises sur pied Ceci nous porte à nous interroger sur la volonté réelle des classes politiques haïtiennes en faveur d'un changement de régime

La Constitution de 1987 prévoit donc la mise en place des Conseils et les assemblées pour donner le pouvoir à la population Mais tout le cadre légal régissant l'État haïtien date du début des années 80 (dictature de Jean-Claude Duvalier) ces lois existaient bien avant la promulgation de la Constitution de 1987 Nous prenons en exemple les lois régissant les principales institutions haïtiennes

Premier exemple la Constitution institue la Primature Jusqu'à présent, cette instance n'a pas de loi organique, De cette loi dépend la reformulation des lois organiques des ministères Tous les ministères sont encore régis par des lois antérieures à la Constitution de 87

Deuxième exemple celui de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CCSA), l'institution la plus importante de ce pays En effet, le CCSA est chargé de contrôler l'administration publique en général et de participer à l'organisation du budget national En plus d'avoir été illégalement constituée, cette Cour est encore régie par la loi du 22 octobre 1983 Et la Constitution, dans ses articles 200 à 205, donne de nouvelles provisions pour organiser cette institution Le CCSA est encore plus important que la Cour de Cassation

Troisième exemple il a fallu attendre avril 1996 pour qu'une loi organisant le fonctionnement de la Section Communale soit votée (la première élection au niveau des CASECs avait eu lieu en 1990) Pendant six ans les CASECs ont fonctionné soit dans le désœuvrement ("*yo pa di m sa pou m fè yo pa banm moyen pou m fè*") soit dans l'arbitraire c'est-à-dire qu'ils ont rapidement épousé les attributions du chef de section L'arbitraire et le désœuvrement sont des attitudes que nos chers compatriotes adoptent très facilement

### ***L'ensemble de nos lois datent de la période dictatoriale***

Nous pouvons aussi citer une série de lois datant d'avant 1987 qui régissent le pays Analysons brièvement celles du monde rural le Code Rural date du 16 mai 1982, la loi sur la délimitation territoriale date du 18 septembre 1978, celle qui définit l'administration nationale date du 6 septembre 1982, celle sur la régionalisation et l'aménagement du territoire date du 19 septembre 1982, le décret sur la commune date du

22 octobre 1982, le Decret sur les ONGs date du 13 decembre 1982, le Code du Travail date de 1984, l'arrête fixant les procedures et les modalites de nomination des agents de la Fonction Publique date du 13 octobre 1983

La Cour Superieure et du Contentieux Administratif date du 4 novembre 1983 Or l'article 204 de la Constitution de 1987 prévoit que la Cour Superieure est le responsable administratif et financier des collectivites territoriales Jusqu'a present le CCSA est composee de dix personnes siegeant a Port-au-Prince Il n'y a pas un projet de décentralisation même de cette structure qui devra contrôler les 563 sections communales (CASECs), les 133 mairies, les 9 conseils départementaux La loi sur la DGI qui devra collecter les impôts pour les sections date du 21 janvier 1985

La Constitution elle-même propose un certain nombre de lois Le 4 avril 1996, le Parlement a vote la loi organisant la section communale Cependant, jusqu'a present, la loi sur le fonctionnement et l'organisation de la Commune, proposee a l'article 69 de la Constitution, n'a pas encore vu le jour La loi sur le Conseil Departemental proposee par l'article 82 de la Constitution est inexistante La loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Interdepartemental n'existe pas encore

Il n'existe même pas de loi cadre sur la decentralisation Il n'y a ni du côté de la société civile, ni du côté de l'Executif, ni du côté du parlement des idées ou un debat national sur *le type de decentralisation que nous voulons* en fonction des avancées de la Constitution de 1987 Et c'est de cette idee de decentralisation que devrait decouler une loi sur la decentralisation, puis une loi-cadre sur les collectivités territoriales pour définir les compétences de chaque collectivite et de ses rapports avec l'Etat central, leurs rapports entre elles, leur vocation, leurs competence et modes de perception d'impôts

Les articles 217 et 218 de la Constitution disent que les finances de l'Etat sont décentralisées Pour ce il faudrait une nouvelle loi —proposée par l'exécutif assiste d'un Conseil Interdepartemental—pour definir les nouvelles taxes et impôts

Dix ans apres le vote de la Constitution, le Conseil Interdepartemental n'existe pas Tous les budgets de l'Etat sont donc anticonstitutionnels et les collectivites territoriales ne sont toujours pas une realite

Pour instaurer cette démocratie participative, la Constitution de 1987 dans son préambule dit ceci *"Toute entreprise qui devra changer substantiellement l'organisation politique, économique sociale du pays devra se faire en concertation avec la société civile et par le biais de la decentralisation"* Les deux exemples qui suivent peuvent prouver le non-respect de cette prevision constitutionnelle

Premierement lors du vote de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale en janvier 96, aucune consultation n'a été effectuée Cela a été fait de façon traditionnelle l'Executif a convoque le Parlement a l'extraordinaire, le Parlement a elabore un projet de loi, il l'a voté l'a soumis a l'Executif, et l'Executif l'a promulgué sans consultation populaire

Deuxiemement le Senat a vote une loi-cadre sur les Collectivités Territoriales alors qu'il n'y a pas encore de loi sur la decentralisation Dans ce cas aussi, il n'y a pas eu de consultation populaire alors que la Constitution de 1987 avait eu la volonté d'instituer une démocratie participative basée sur la consultation de la société civile

# LA DECENTRALISATION D'HAÏTI UN PROCESSUS LONG ET DIFFICILE

*Suzy Castor*

L'un des éléments fondamentaux à signaler quand on parle de décentralisation est le fait qu'elle ne peut être considérée en dehors du processus global d'Haïti. Ainsi, il devient de plus en plus clair qu'à l'heure actuelle la définition de la décentralisation passe nécessairement aussi par une redefinition du caractère et du rôle de l'Etat.

Nous vivons une étape de redefinition nationale. Il y a tout un processus historique qui se déroule et qui exige de l'Etat qu'il joue un rôle fondamental dans la transformation et la modernisation des structures.

En ce sens, seule l'émergence d'un Etat au service de la nation peut favoriser la disparition de cet Etat dilapidateur, incapable, parasitaire et dépendant. Cela permettrait de transformer les structures archaïques, de promouvoir le développement économique associé au bien-être social et d'effectuer l'intégration de l'Etat avec la nation. Ce point est très important car souvent nous pensons à la décentralisation en dehors de l'Etat. Mais, aujourd'hui, il est évident que cette décentralisation ne peut pas se faire en dehors de l'Etat central.

## ***L'initiation du processus de décentralisation et ses actifs***

A mon avis, la décentralisation est actuellement en marche quoique avec des difficultés. Le fonctionnement des collectivités territoriales et des pouvoirs locaux, tel que prescrit par la Constitution, commence. On observe, tout au moins, une mise en branle. Car la décentralisation est un processus. Ce processus ne sera ni rapide ni facile. Il représente un vrai défi vu qu'il s'agit de construire, à partir de structures archaïques, un pays à la hauteur des exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi le succès de cette entreprise va dépendre en grande partie de la vision des dirigeants, de la stratégie qui sera mise en place et du dynamisme de la société.

Nous avons certains actifs à notre faveur

- L'appropriation par la population de la Constitution. Sa mise en application est, pour tous, une vraie boussole.
- L'absence de structure de décentralisation, qui aurait pu constituer un obstacle, nous permet de construire le cadre légal et institutionnel pour donner à la décentralisation le contenu adéquat pour renforcer le processus de démocratisation.
- Une volonté convergente des autorités et de la société en faveur de la décentralisation, de la nécessité de mettre sur pied une structure nationale décentralisée. Cela n'exclut évidemment pas des défauts comme nous le verrons plus loin.
- Un dernier point, c'est l'existence dans la société des mécanismes de participation. Tout un réseau de mécanismes de solidarité s'est développé, dans le quotidien, face à la détérioration de la qualité de vie d'une large couche de la population et de la crise presque continue que nous vivons. On observe une certaine transformation de ce qui étaient des cas individuels, en participation et en approche collectives.

## **Les résistances à la décentralisation**

Le fonctionnement des collectivités territoriales et la décentralisation représente tout à fait un vrai défi. Car malgré la volonté manifeste en haut et en bas, il y a aussi des résistances. Résistances du pouvoir central quant aux implications que supposent les changements dans l'appareil d'Etat et le transfert de pouvoir vers les niveaux locaux. Et, en définitive, cette décentralisation aura aussi à surmonter des freins au niveau de la société en général.

Nous allons citer quatre freins qui affectent non seulement le processus de décentralisation mais aussi le processus global.

- *L'inexistence d'un projet national* On observe, à tous les niveaux, un manque de définition d'un projet national. Or, tout processus de décentralisation doit se situer à l'intérieur d'un projet national et d'une stratégie de développement régional clair dans ses composantes essentielles. Sans ce projet national, il ne saura exister une vision qui aille au-delà de la question locale. Car, 'il n'y a pas une articulation entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central, qui doit se réaliser autour d'un projet national, rien ne pourra empêcher que la décentralisation, dans le meilleur des cas, se convertisse en régionalisme. Cet émiettement pourrait donner lieu à une non-continuité et même conduire à un certain échec.

L'Etat qui gouverne Haïti, tel qu'il s'est développé, a provoqué l'émergence d'un fort courant "anti-Etat". La formulation d'un projet national devrait permettre d'éviter un éparpillement des agents du changement et impulser de nouvelles formes de relations entre l'Etat et la société civile. L'existence de ce projet pourra jouer un rôle d'orientation de la société.

- *L'emprise de la culture politique dictatoriale* Il y a une donnée à ne jamais oublier lorsque nous parlons de la conjoncture et que nous analysons le processus historique. Nous avons eu une dictature de longue durée et celle-ci a un rythme, un dynamisme. Elle n'est donc pas une parenthèse dans une société. Elle a pu mouler des attitudes, des comportements, des mentalités. Cette dictature, au cours de trois décennies, a érigé une culture politique qui, même lorsque rejetée, pénètre la société dans son ensemble.
- *L'adaptation difficile des nouveaux acteurs à la nouvelle situation politique* Nous vivons aujourd'hui une redefinition globale. Les nouveaux acteurs qui sont montés sur la scène étaient davantage habitués à se mobiliser pour combattre un Etat, pour chercher une autonomie vis-à-vis de l'Etat qu'ils combattaient. Ils étaient dans l'opposition, dans un autre lieu. Et aujourd'hui, ces mêmes acteurs se trouvent dans la difficulté de relever le défi de transformation de l'Etat à partir de positions de responsabilités gouvernementales et d'occupation d'espaces qui existent maintenant. Nous vivons une situation "charnière". L'ancien Etat est là mais le nouveau surgit aussi. Il faut pouvoir apprécier ce nouveau pour pouvoir l'exploiter. Beaucoup d'agents sociaux n'arrivent pas à transcender leur vision anti-institutionnelle de la politique et à adopter une politique de participation.
- *La faiblesse des organisations de la société civile* Cela peut étonner beaucoup de gens parce que nous parlons beaucoup de la force de la société civile. Cependant, dix ans après la chute de la dictature, et surtout après les trois

annees de coup d'etat militaire, nous observons un manque de structuration de ces organisations <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Une faille technique a empêche l'enregistrement des conclusions de Mme Castor

## ECONOMIE ET DEVELOPPEMENT

---

### Pour développer l'*entrepreneurship* en Haïti

*Kesner Pharel*

Je vais essayer d'expliquer l'esprit d'*entrepreneurship*, les principales caractéristiques. Elles sont les mêmes partout que nous soyons en Haïti ou encore aux Etats-Unis ou au Japon. Cette conférence elle-même est un acte d'*entrepreneurship* dans la mesure où nous cherchons à rétablir les contacts entre les Haïtiens qui sont à l'intérieur et ceux qui sont à l'extérieur.

#### **Caractéristiques de l'entrepreneur**

- l'initiative de combiner les ressources, qu'elles soient naturelles, humaines ou matérielles. Le processus de production commence quand quelqu'un prend une initiative. L'initiative est l'une des principales caractéristiques de l'entrepreneur.
- la capacité de prendre les décisions importantes devant orienter la destinée de l'entreprise. Après avoir investi, vous avez les ressources, vous aurez des décisions à prendre. Comment allez-vous vous orienter pour améliorer la situation de votre entreprise ?
- l'esprit d'innovation : savoir quels nouveaux produits mettre sur le marché et penser à de nouveaux procédés de production. Car, au 21<sup>ème</sup> siècle, le changement sera permanent. Il faudra donc s'ajuster en permanence à ce qui se passe dans le reste du monde, surtout avec l'ouverture des marchés.
- la prise de risque : tout entrepreneur doit être prêt à prendre des risques, que ce soit au niveau commercial ou politique (car il y a des entrepreneurs politiques).

Il faut développer ces différentes caractéristiques si on veut être un bon entrepreneur.

#### **Pourquoi Haïti a-t-elle besoin de l'*entrepreneurship* ?**

Premièrement, il y a un nouvel environnement international. Qu'impose cet environnement (j'ai bien dit « imposer ») ? Un changement dans les relations commerciales, politiques, humaines à cause du développement de la technologie. Qu'on le veuille ou non, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement ou encore les bailleurs de fonds n'ont plus la même latitude que par le passé pour arriver à aider comme cela se faisait dans le temps. Lors des dernières discussions entre Haïti et les institutions internationales, vous avez pu constater que les jeux ont considérablement changé.

Si nous parlons d'accords commerciaux avec les autres pays de la zone, nous serons obligés de nous ajuster pour vivre dans un nouveau monde. Les barrières ont déjà disparu avec la technologie. L'environnement ayant changé, nous sommes bel et bien obligés de nous y ajuster. Dans ce contexte, je crois que Haïti se doit de tenter le modèle de l'*entrepreneurship*. Il y aura de moins en moins de ressources disponibles pour les pays sous-développés que ce soit en provenance des États-Unis ou de la France. Aujourd'hui, ces pays diminuent considérablement leurs dépenses publiques pour des raisons internes (réduction du déficit budgétaire, contrôle de l'inflation).

Il nous faudra donc compter de plus en plus sur nos ressources internes. Il nous faudra prendre des initiatives et des risques et, surtout, ne pas attendre ce qu'on va nous apporter de l'extérieur.

Pourquoi Haïti a-t-elle besoin de l'*entrepreneurship*? Pour résoudre la demande par rapport à l'offre d'emploi, par exemple. Le dernier accord signé par Haïti implique que l'État ne pourra plus, comme par le passé, être le principal créateur d'emploi. Je ne pense pas que le secteur privé haïtien a la possibilité de créer assez d'emplois pour satisfaire la demande des cinq prochaines années.

Les étudiants sortant du bac et de l'Université créent une pression énorme. 70 000 étudiants qui sortent du bac, des dizaines, des centaines qui sortent de l'Université. Ni l'État ni le secteur privé n'ont les moyens de créer le nombre d'emplois nécessaires. Il faut donc de nouvelles options à ces jeunes. L'*entrepreneurship* serait l'un des moyens possibles.

### **Deux nouveaux concepts : la productivité et la compétitivité**

Pourquoi Haïti a-t-elle besoin de l'*entrepreneurship*? Nouveau modèle contre ancien modèle. Le 20<sup>ème</sup> siècle face au 21<sup>ème</sup> siècle. Avec le 20<sup>ème</sup> siècle, une industrialisation très forte (qu'Haïti n'a malheureusement pas connue). Aujourd'hui, la révolution du savoir qui est bâtie sur la productivité et la compétitivité. Ce sont peut-être des concepts que le non-économiste n'arrive pas à bien comprendre mais qui définissent la bataille du 21<sup>ème</sup> siècle.

En Haïti nous en sommes encore à nous plaindre de notre faible production alors que le problème n'est plus au niveau de la production. Aujourd'hui, il faut la productivité, produire plus et à temps réduit? Comment dégager cette compétitivité? Elle se constate, par exemple, à notre détriment, dans le cas de production de la banane haïtienne par rapport à la banane dominicaine.

L'*entrepreneurship* ne s'applique pas uniquement au niveau des villes et de l'industrialisation mais aussi au niveau du secteur agricole. La compétitivité implique qu'on ne conserve pas les mêmes techniques qu'on utilisait au début du siècle pour planter la banane ou le maïs. Allons nous passer au stade de la mécanisation et de la technologie comme l'a fait Israël (qui prépare sa 3<sup>ème</sup> révolution agricole).

Si nous voulons entrer au 21<sup>ème</sup> siècle et bénéficier de la révolution du savoir et de la technologie, il faudra que nous préparions –rapidement– les gens qui pourront recevoir le matériel nécessaire. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui le "capital humain".

## Contraintes locales a l'*entrepreneurship*

Pour terminer, quelles sont les principales contraintes au developpement de l'*entrepreneurship* en Haiti?

- L'Education avec 80% d'analphabètes, il est très difficile de développer certains éléments dans ce pays. Nous ne manquons pas d'entrepreneurs : celui qui, par exemple, reste devant sa maison et crée quelque chose (qui n'est peut-être pas "legal" ou ne répond pas à nos théories économiques), est un entrepreneur puisqu'il prend des décisions et des risques. C'est ce que Fernando de Soto appelle le secteur informel et marginal.

La question est plutôt de savoir comment éduquer cet entrepreneur déjà présent pour qu'il soit réellement compétitif au 21<sup>ème</sup> siècle. Et là, je pense que certains concepts doivent être introduits en Haïti. Il nous faudrait penser au *creative learning* à savoir changer le système d'éducation afin de permettre à nos entrepreneurs --qui sont marginalisés-- de pouvoir recevoir le message et d'être créatifs. Les Japonais, par exemple, font appel à ce qu'on appelle *adaptive learning*. Continuer de développer ce que quelqu'un a déjà fait, en l'adaptant. Ils n'ont pas créé les voitures, les téléviseurs, les stéréos, mais avec l'*adaptive learning* ils ont pu aller de l'avant.

- L'absence d'esprit d'équipe. Au 21<sup>ème</sup> siècle on ne peut plus admettre que de grands dinosaures, quelques grandes familles comme on les appelle ici, continuent de contrôler la certaine situation.
- Les problèmes macro-économiques
  - L'inflation sans discipline fiscale il y a déficit budgétaire. L'inflation est la taxe la plus dure pour l'entrepreneur. Même si, ici, on peut ne pas payer les impôts sur le revenu, on ne peut échapper à l'inflation et cela peut décourager le jeune entrepreneur.
  - Très lourde bureaucratie : parfois l'entrepreneur d'un pays sous-développé voudrait bien rentrer dans le système mais il se décourage face aux multiples démarches qu'on lui exige et qui lui font perdre trop de temps. Il finit par choisir de se "marginaliser".
  - Taxation et crédit : il faudra établir une politique fiscale spéciale pour les entrepreneurs et accorder des crédits, je ne dis pas des crédits avantageux mais les possibilités d'avoir le crédit (car sachez qu'en Haïti les entrepreneurs prennent des crédits à ce qu'on appelle des taux "ponya" qui sont extrêmement élevés). Qu'ils arrivent quand même à se tirer d'affaire est une preuve de leur potentiel.
  - La corruption : elle décourage également l'entrepreneur. Il y a, comme le dit M. de Soto, un certain "mercantilisme" qui se développe : une nouvelle oligarchie remplace une autre oligarchie. Ceci est extrêmement dangereux pour l'entrepreneur car celui qui contrôle les couloirs du pouvoir (du palais ou du parlement, etc.) jouit d'un avantage extraordinaire. Ce point est crucial dans le cas d'Haïti car nous ne pourrions pas moderniser le pays.

avec cette mentalite Il faut bannir l'exclusivisme de nos pratiques On ne peut tolerer qu'un petit groupe pousse un autre, que les contrats soient signes a des parties bien determinees

- La discrimination le secteur des affaires, en Haiti, appartient a un groupe bien determine, tres elitiste L'on ne peut faire des affaires quand on n'appartient pas a tel type de famille L'on ne peut rentrer dans tel secteur parce qu'on est de telle couleur Cette discrimination a un coût extrêmement eleve

### **Pour developper l'*entrepreneurship***

Je pense qu'on devrait, en tout premier lieu, donner une nouvelle mission au ministere du Commerce et de l'Industrie Il serait charge de developper l'*entrepreneurship* dans ce pays et de consolider certains secteurs

Pourquoi avoir un Ministere de la Condition Feminine si la condition de la femme ne s'ameliore pas Si nous avons un Ministere de l'*Entrepreneurship*, nos "madan sara" pourraient devenir plus performantes dans la mesure ou elles auraient acces a plus d'information et a une formation continue

J'ai voulu partager avec vous mes reflexions de jeune d'entrepreneur, vous expliquer les difficultes que j'ai personnellement rencontrees dans ce milieu Pour developper l'*entrepreneurship* dans ce pays, il faudra resoudre ces contraintes

## Ouverture de l'économie haïtienne et croissance les enjeux et contraintes

*Remy MONTAS*

J'essaierai de développer ce thème rapidement en trois grands points

- Le premier l'ouverture de l'économie qu'est-ce que c'est? Pourquoi? la situation d'Haïti comparativement à d'autres pays?
- Le deuxième les rapports entre le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et l'ouverture de l'économie
- Le troisième les enjeux et contraintes d'une telle approche

Dans la conclusion nous essaierons de voir dans quelle mesure cette approche est réaliste dans le cas d'Haïti

### **Nous est-il possible d'ouvrir notre économie?**

L'ouverture peut se définir comme étant le rapport entre les exportations et les importations, et le produit interne brut (PIB) du pays. Théoriquement (d'après l'approche libérale) plus un pays est petit, plus il a intérêt à ouvrir son économie pour bénéficier de ses avantages comparatifs et de marchés beaucoup plus larges à l'extérieur.

Mais qu'est-ce qui se passe en Haïti? Au fond, contrairement à ce qu'on dit souvent, Haïti --si l'on se réfère aux exportations-- n'a jamais été une économie très ouverte. Au 18<sup>ème</sup> siècle, notre économie est en repli (si l'on prend la période coloniale comme référence).

Il y a une ouverture progressive à partir de l'Occupation américaine jusqu'à la fin des années 50, mais dans les années 60, il y a un repli clair de l'économie haïtienne. Une reouverture dans les années 70 suivie d'une période de "refermeture" de la deuxième moitié des années 80 jusqu'à date. Fermeture du côté du ratio exportation / PIB (du côté des exportations, bien entendu, parce que du côté des importations il y a ouverture).

Tout ceci nous ramène au problème du déficit commercial et à la question du financement de ce déficit. Si nous exportons peu et nous importons relativement beaucoup, cela veut dire qu'on nous finance nos importations. En effet, elles le sont par les transferts unilatéraux des Haïtiens de l'étranger et par l'assistance internationale, dons et prêts confondus. Or cette logique peut, justement, entraver la promotion des exportations haïtiennes.

### **Les contradictions du Programme d'Ajustement Structurel**

Quels sont les objectifs du PAS? L'objectif recherché est la reprise et la durabilité de la croissance de la production. Le passage obligé est la stabilité macro-économique,

une administration publique performante, la modernisation des entreprises publiques de services collectifs et une politique commerciale orientant l'economie dans le sens de ses avantages comparatifs

Dans le cas d'Haiti cela implique la mise en place d'une politique tendant a promouvoir les exportations de certains produits agricoles (fruits, legumes, etc ), de produits manufactures simples a forte intensite de travail (nous parlons grosso modo de l'assemblage et de la sous-traitance internationale) Du cote de l'importation, il s'agit de favoriser les importations d'aliments de base, notamment les cereales qui sont plus efficientes dans d'autres pays, principalement les Etats-Unis Pour ceci, il y aura un fort appui financier pendant trois ans et apres une chute de cet appui, ce qui signifie en clair que l'economie doit se reprendre en main L'assistance devrait permettre aux exportations de devenir le moteur de cette croissance

### **Enjeux et contraintes**

Maintenant dans le cas d'Haiti, est-ce que cette approche est realiste sur le moyen terme? Ca nous amene a parler des enjeux et contraintes qu'impliquent une telle approche Quelle est la situation exacte a la fin de la deuxieme moitie des annees 90? Nous observons

- > une chute drastique des exportations agricoles,
- > l'affaissement des exportations d'assemblage (environ 35 000 emplois en 91, seulement 8 000 en 94 pendant la periode du coup d'Etat et de l'embargo, reprise timide en 95 --14 000 personnes-- et environ 18 000 aujourd'hui) Donc nous sommes loin des 35 000 de 91 (chiffre qui etait deja en baisse par rapport a ceux de 86 et 87)
- > la perte de confiance des investisseurs, industriels notamment
- > la croissance des transferts et de l'aide etrangere qui ont alimente les importations et ont permis l'aggravation du deficit commercial Il faut insister sur les importations alimentaires dans la mesure ou elles prennent de plus en plus d'importance dans les importations totales et du fait quelles sont nettement superieures aux exportations agricoles haitiennes Ce qui signifie, tout simplement, que l'on doit devier des devises provenant d'autres sources pour l'alimentation quotidienne de la population, ce qui, evidemment, represente aussi un coût d'opportunit e parce que ces devises auraient pu servir a des importations de matieres premieres et autres intrants industriels
- > Malgre ces pressions intenses pour qu'Haiti ouvre son economie, il y a maintien des droits de douane et des quotas d'importation aux Etats-Unis sur les exportations ou Haiti est suppose être competitiv, notamment dans l'assemblage et dans la confection textile

Donc, la situation etant telle qu'elle est, qu'est-ce qui pousserait un investisseur a aller dans le secteur d'exportation plutot que dans secteur tourne vers le marche local, ce qui permettrait une augmentation du ratio export/PIB? La on peut distinguer deux secteurs

- *L'agriculture* il est theoriquement possible de tourner l'agriculture haïtienne vers l'exportation, pour la simple et bonne raison qu'avec un taux de change de 15 gourdes pour un dollar, et les taux de remuneration faible de la force de travail, la reprise des exportations est possible. Mais la, on fait face tout simplement a la realite. La contrainte ici est la tradition, le niveau du risque eleve pour le producteur qui n'a pas d'assurance et la faible capacite de l'Etat et des bailleurs de fonds internationaux a faire avancer des projets d'infrastructure et a renforcer l'encadrement des paysans en terme de formation et de credit. Autrement dit, si on reproche au paysan sa faible productivite dans des produits traditionnels qu'ils connaissent depuis l'epoque coloniale, comment les tourner assez rapidement vers des produits plus sophistiques, ou en termes de qualite et de presentation, les exigences sont bien plus superieures sur les marches etrangers.

Je ne crois pas qu'on assistera a un dynamisme important des exportations agricoles haïtiennes sur les 5, 6 ou 7 prochaines annees. Par contre, il y aura tres probablement une modification de la structure de production. Dans la mesure ou la demande urbaine augmente (elle va continuer d'augmenter avec les flux de transferts financiers vers Haïti), les importations de cereales vont augmenter et il y aura une tendance a la poursuite de la modification structurelle de l'agriculture haïtienne vers des produits comme les legumes, les fruits, non pas pour l'exportation en tant que telle mais pour alimenter le marche urbain. Autrement dit, il n'y aura pas vraiment de generation de devises a partir de cette transformation de structures. Ceci est peut-être souhaitable en soi parce que la valeur ajoutee est souvent plus interessante pour les legumes et les fruits, mais il n'y a pas de devises en tant que tels.

Par contre, on doit quand même ouvrir une parenthese, il ne faut pas oublier que le tourisme represente aussi une des priorites annoncees par le gouvernement. Donc en cas de reprise, même timide du tourisme, il y a une partie de cette production de fruits, de legumes qui va alimenter le marche des touristes en Haïti. Donc ce qui constitue une importation invisible et qui va rapporter un minimum de devises. En tout etat de cause, nous ne sommes pas tres optimistes quant a la capacite de generer une masse extrêmement importante d'exportation vers l'etranger sur les 5 ou 8 prochaines annees.

- *L'industrie* nous parlons essentiellement de la sous-traitance internationale et la il y a une notion technique qui prend toute son importance le taux de change reel. Quand vous avez une monnaie depreciee ou devaluee par rapport a son taux officiel, cela peut augmenter la competitivite de cette economie sur l'exterieur. Mais si, en même temps, les prix internes montent plus que proportionnellement que le taux de depreciation, evidemment vous perdez l'avantage de la depreciation, en particulier si ceci se repercute en terme des salaires nettement plus eleves.

Que cherche l'entrepreneur? Evidemment une rentabilite interessante et pour ceci, il va comparer entre differents secteurs. Si la rentabilite est

superieure dans le secteur commercial ou dans le secteur de la construction (vers le marche interne), il ne va pas investir dans le secteur d'assemblage parce qu'on lui dit que c'est interessant Ce sont les conditions economiques qui vont guider son choix

Donc avec l'afflux de dollars de la diaspora et de l'assistance internationale, on peut tabler sur une stabilisation de la gourde a au moins 15 gourdes pour un dollar Par ailleurs, dans le circuit commercial, les pratiques oligopolistiques dominant La hausse des coûts s'explique aussi par l'inefficacite des services collectifs geres par l'Etat jusqu'a present Cette hausse peut, a son tour, conduire a une nouvelle augmentation des salaires qui sera un autre element qui jouera contre la competitivite Haiti par rapport a la Republique Dominicaine ou d'autres pays ou la productivite agricole et les prix des aliments sont nettement moins chers qu'en Haiti

Même en cas de privatisation des entreprises publiques et services collectifs, on ne peut pas ecarter la possibilite d'augmentations de prix a tres court terme Dans la mesure ou l'investisseur prive voudra financer les ameliorations technologiques necessaires avec le plus d'autofinancement possible, il peut recourir assez rapidement a des augmentations de prix Au niveau du secteur de l'assemblage que les entrepreneurs arrivent a contraindre les salaires ou pas, si les prix des services collectifs augmentent, Haiti deviendrait moins competitif que ses concurrents

Je ne suis donc pas tres optimiste sur la dynamique des exportations industrielles non plus Evidemment on doit rappeler les contraintes du marche receveur, les quotas et le tarif (qui a une repercussion negative sur le salaire haitien)

## **Perspectives**

Donc les composantes du Programme d'Ajustement Structurel en tant que telles, si elles sont desirables en soi, ne permettent en rien de garantir qu'il y aura une reouverture effective de l'economie haitienne D'apres les dernieres statistiques que j'ai vues, les exportations sont tombees -5% du PIB, c'est-a-dire que nous faisons moins bien (en termes d'exportations) que des pays comme le Bresil ou l'Inde qui sont a 8 ou 10%, et un peu plus même pour le Bresil actuellement

L'economie devra encore tabler sur les afflux de dollars qui ont tendance a favoriser le commerce d'importation Ceci ne fera qu'accentuer la dependance financiere et, quand l'assistance diminuera, on pourrait arriver a un blocage de la croissance pure et simple, faute de dynamisme des exportations

Ce qui signifie, pour terminer, qu'a part ce qui est prevu dans le programme, des reformes complementaires sont necessaires pour garantir la croissance

- au niveau des structures de commercialisation il faudrait evidemment fomentier la concurrence pour que les prix ne continuent pas d'augmenter et pour que la structure des prix relatifs change en Haiti et qu'il n'y aurait pas trop de pressions sur les salaires et que les termes de l'echange (c'est a dire l'echange interne entre produits industriels vendus en milieu rural et prix des

aliments) n'évoluent pas en défaveur des producteurs alimentaires. Évidemment le contrôle douanier devient un passage obligé dans la mesure où on ne peut continuer à importer à zéro ou 2 % de tarif. Un tarif effectif de 5 ou 10%, plus 4-5% de frais, doit être effectivement appliqué pour qu'on ait un minimum de protection.

- Dans toutes ses négociations, le gouvernement devrait insister sur la levée des contraintes qui constituent les quotas et les droits de douane américains.

Mais je dois avouer, pour avoir travaillé sur ces questions, que le passage est étroit et la marge de manœuvre assez mince.

## Le commerce bilatéral haïtien dominicain contraintes et perspectives

*Raymond Lafontant Jr*

Je vous présente brièvement le potentiel des deux pays dont il est question. Je vous présente un tableau sommaire qui résume quelques données de base.

	Haiti	Republique Dominicaine
Superficie	27 000 Km	48 000 km
Terre arable disponible	550 000 ha	1 million ha
Terres irriguées	14%	22,5%
Terres pour élevage	500 000 ha	2 millions ha
Superficie boisée (% du pays)	36 000 ha (1%)	613 000 ha (13%)
Utilisation de tracteurs	1 pour 4 000 ha	1 pour 600 ha
Engrais	2 000 tonnes	97 000 tonnes
Population	7 millions	7,9 millions
Urbanisation	30%	55%
Alphabétisation	53%	83%
Ressources minières	Un peu de marbre, potentiel de carbonate (bauxite et cuivre épuisés industriellement)	Exploitation d'or, d'argent, de fer-nickel, recherches en marbre, en gypse et en sel
Indice de développement humain (sur 160 pays)	137 <sup>ème</sup>	97 <sup>ème</sup>
PIB per capita (1988)	US\$ 205	US\$ 715 dollars
Production agricole (1991)	US\$ 533 millions	US\$ 814 millions
Manufacture	US\$ 353 millions	US\$ 1 milliard 832 millions
Exportations (1991)	US\$ 308 millions	US\$ 3 milliard 605 millions
Dette externe	US\$ 804 millions	US\$ 424 millions
Médecins	1 pour 7 000	1 pour 1 000
Eau potable	41%	63%

### Similitudes et différences

Au cours de leur histoire, les deux pays ont souvent adopté les mêmes stratégies, au cours des mêmes périodes : imports de substitution, apports de capital étranger, produits traditionnels d'exportation (sucre, café, etc.), début d'assemblage et un peu de tourisme.

Comment expliquer que les résultats soient si différents? La République Dominicaine a exercé beaucoup plus de suivi dans ses choix alors que nous les avons opérés en cascade, avec des changements brusques. Les différences au niveau de la production justifient le commerce entre les deux pays. Par ailleurs, le comportement actuel mondial –un monde ouvert– justifie aussi que la production dominicaine recherche d'autres marchés. Son marché naturel est Haïti vu que nous partageons la même frontière. Ceci pose des problèmes certains au niveau de la production haïtienne puisqu'elle est très faible, tant au niveau de la technique, qu'à celui de la productivité, du volume et de la reconnaissance de la qualité.

Comment se pratique le commerce entre les deux pays? Il y a deux catégories d'agents commerciaux. 1) Du côté dominicain par ce qu'on appellerait en Haïti "les grands commerçants" qui achètent en quantité acceptable des produits courants tels que l'engrais, le sucre (maintenant plus, puisque les Dominicains en importent) et certaines pièces de machinerie. 2) Dans le cas Haïti, notre commerce se fait par ce qu'on appelle les "madan sara" qui partent en Dominique, achètent en petite quantité et retournent vendre en Haïti. C'est un problème fort complexe et difficile à résoudre puisque la majorité des biens échangés entre les pays peuvent être considérés comme de la "reexportation" dans la mesure où les produits ne sont pas d'origine dominicaine ou d'origine haïtienne.

Dans le cas d'Haïti, il est facile de déceler l'origine de ces produits, vu que nous "exportons" beaucoup de *pepe* (voitures de seconde main, de vins spiritueux) et parfois des produits nationaux tels que le rhum. Les Dominicains, eux, nous vendent des "mélanges" dans le monde et certains produits agricoles qui sont de leur terroir à cause de leur capacité de production.

Néanmoins, ces deux pays, malgré ces contraintes devraient et doivent s'entendre. Nous devons nous entendre à cause de la complexité mondiale. Ce sont deux pays qui en fait de relations commerciales internationales, du point de vue institutionnel, ne sont pas très participatifs. Nous ne sommes membres d'aucun ensemble et nos partenaires restent encore les partenaires type traditionnels. CEE et les États-Unis d'Amérique.

On devra s'entendre aussi pour regarder le programme hémisphérique de l'an 2005. Comme vous le savez, en l'an 2005 il se peut qu'il y ait un Accord de Libre Échange Hémisphérique. Haïti et la Dominique ont signé l'accord en 94 et en font partie des négociations. Nous devons aussi nous entendre puisque, face à nous, les ensembles se resserrent. Le CARICOM d'un côté, le marché de l'Amérique Centrale d'un autre, et l'île de Cuba qui au fur et à mesure rentre dans une économie de marché. Je cite ces trois cas là parce que Haïti et la Dominique devront, ensemble, prendre une décision là-dessus.

### **Nos options**

Que comptons-nous faire?

- Rentrer dans le CARICOM? Je crois que c'est quasi impossible pour deux pays avec cette population et cette production de signer un contrat d'adhésion avec le CARICOM.

- S'entendre avec la Dominique d'abord, puis avec Cuba et voir un contrat particulier avec le CARICOM?
- Les opportunités conjointes? Je dirais qu'une entente Haïti et la République Dominicaine crée automatiquement un marché un marché supérieur, nous parlons de 14 millions d'habitants. Ce marché implique la création d'entreprises desservant le marché national des deux pays. Certains domaines peuvent être exploités : zones franches, tourisme et celui des infrastructures surtout dans la branche synergie entre les deux. Par exemple si les Dominicains dans le domaine de l'infrastructure et des télécommunications ont une avance extrêmement remarquable, Haïti peut s'entendre avec eux pour développer aussi son système, pas en parallèle mais en synergie. Dans le domaine touristique, nous avons certains monuments historiques du côté Nord et il serait aisé pour que le touriste multi-destination visite d'abord les deux parties de l'île, avant de partir vers Cuba quand les moments seront favorables.
- Au niveau d'exportation, nous avons parlé de zones franches, mais on peut parler aussi de produits et projets beaucoup plus complexes : certaines mines et carrières (tel que le marbre) pourraient être exploitées non seulement pour l'exportation du produit brut mais de produits finis ayant une valeur ajoutée. Ceci ne pourra se faire qu'avec les capitaux et ressources humaines disponibles actuellement en Haïti et en Dominique. Ce genre d'exploitation des ressources devra se faire de façon conjointe.

## Les enjeux de la Réforme économique

*Philippe Lahens*

J'essaierai, premièrement, de saisir les principaux enjeux de la réforme en cours. Deuxièmement, je voudrais tenter d'identifier les opportunités qui pourraient se présenter pour le secteur privé. Vu que je ne pourrai pas couvrir l'ensemble du thème, je chercherai à susciter la réflexion et le débat.

Je pars de l'hypothèse suivante : "Si la prise de conscience de la nécessité d'un changement est apparue relativement tôt en Haïti, au début des années 80, si également le principe et le caractère incontournable d'une réforme sont aujourd'hui généralement acceptés (ce qui n'exclue évidemment pas certains îlots de résistance), les objectifs spécifiques --le contenu du programme de réforme, ses modalités de mise en œuvre-- ne sont pas suffisamment compris par le secteur privé qui est le principal concerné, et ne font pas l'unanimité au sein de la société civile".

La situation actuelle le prouve : le secteur privé dans son ensemble et dans sa grande majorité est encore en position d'attente. En dehors d'un petit cercle d'initiés, la réforme n'a pas été suffisamment intériorisée. Le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux n'ont pas encore réussi à crédibiliser cette politique auprès des opérateurs privés les plus concernés. Il nous faut poser deux questions qui permettraient d'avoir une claire conscience des enjeux que représente cette réforme pour le secteur privé :

### **Origine et objectifs des réformes d'ajustement**

La première question est d'essayer de préciser les objectifs de cette réforme et de la placer dans sa dimension historique et son contexte d'origine. La deuxième question est assez technique : il s'agit de définir en quoi consiste le programme de réforme appelé dans notre jargon Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

Le besoin de réforme et d'ajustement en Haïti et dans la plupart des pays en développement, résulte pour une grande part des conditions et de l'environnement international dans lesquelles s'est effectuée la croissance dans ces pays. Jusqu'à la date charnière de 1980, la plupart des doctrines et des stratégies dominantes en matière de développement faisaient de l'État l'acteur central et l'élément moteur de la croissance économique. Pour de nombreux économistes, la plus grande hérésie était de croire que seules les lois du marché, la main invisible d'Adam Smith et l'initiative privée pouvaient suffire à créer les conditions propices pour le décollage économique. L'État apparaissait logiquement comme le seul capable d'initier effectivement le processus d'accumulation, d'intégration et de régulation indispensable pour sortir du sous-développement.

Une autre thèse dominante à l'époque était que le secteur privé était trop faible, particulièrement en Haïti, pour pouvoir être le groupe vecteur de la croissance et du développement. Ce secteur, d'après certains, n'avait ni les moyens, ni l'intérêt, ni la volonté d'investir à long terme dans des activités qui ne dégageraient pas des taux de profit

dans l'immediat et qui comportaient des risques très élevés. La conséquence, c'est qu'on a cru que seul un plan national de développement pouvait être ce catalyseur pour sortir du sous-développement. Pour certains, ce plan était même devenu une espèce d'incantation qui pouvait permettre aux pays qu'on appelait "périphériques" à l'époque, victimes de l'échange illégal, du commerce asymétrique, de construire une économie intégrée, indépendante et de rechercher une croissance endogène.

Je ne vais pas rentrer dans les détails de la politique économique qui découlait de ces options. Nous les connaissons tous. Ces politiques étaient extrêmement interventionnistes et volontaristes, d'autant plus que les modèles de référence à l'époque étaient les nouveaux pays industriels d'Asie du Sud-Est, la Corée, Taïwan et, pour certains, Cuba. Les performances économiques de la période ne justifiaient pas une remise en cause radicale de cette politique. Le taux de croissance était positif --certaines années supérieur à 5%--, le déficit public était supportable, la monnaie trop forte même, et l'inflation raisonnable.

Je crois que ceci est fondamental surtout pour nous en Haïti. Le rôle accordé à l'État est resté jusqu'en 1980, et jusqu'à récemment, fortement ancré dans l'esprit du secteur privé. Les interventions de l'État ne soulevaient d'ailleurs pas d'objections majeures de la part des institutions financières internationales et elles étaient même encouragées par certaines agences spécialisées des Nations Unies dont l'ONUDI, le PNUD, mais surtout le CEPAL.

En 1980, notre secteur privé, traditionnellement replié sur lui-même, enfermé dans sa mentalité insulaire, inattentif à ce qui se passait autour de lui, et surtout convaincu de la cohérence de ses options, ne voyait point à l'horizon la crise des années 80 et encore moins les désillusions, les dérives et les conversions souvent inattendues qui allaient en résulter à partir des années 90.

L'année 1980 va représenter l'entrée en crise de ce système et de ce mode de pensée qui créera un profond désarroi au niveau du secteur privé. Ce désarroi est, malheureusement, la conséquence d'un très grand manque de vision et d'un trop grand repli sur ce qui se passait dans l'environnement international.

En quoi donc consiste cette réforme? Il faut l'aborder dans sa globalité. Dans le jargon technique on l'appelle "Programme de Stabilisation et d'Ajustement Structurel". L'objectif du programme d'ajustement est simple: il s'agit d'obtenir plus de croissance avec moins de déficit. Par contre, la stratégie qui en découle est fondée sur des réformes institutionnelles d'abord et des réformes économiques radicales.

Les réformes institutionnelles visent un désengagement systématique de l'État, de certaines activités et la restructuration de l'administration publique. Les réformes économiques sont basées sur un recours systématique aux mécanismes du marché et sur une plus grande ouverture vers l'extérieur. Techniquement, les mesures qui accompagnent tous les programmes d'ajustement structurel sont de trois ordres: la stabilisation (l'assainissement des finances publiques), l'ajustement (la correction des prix relatifs) et l'amélioration de la compétitivité pour favoriser les activités destinées à l'exportation.

Il est très clair que cette stratégie représente une remise en cause complète des options prises par Haïti et par de nombreux pays en développement dans les années 60 et 70. Il s'agit maintenant de faire la reconversion économique d'un modèle qui a imprégné ce pays pendant plus de 40 ans. Le passage d'une économie extrêmement traditionnelle à une économie moderne, est loin d'être simple. Pour l'avoir compris plus tard que les autres, Haïti est obligée d'aller plus vite, dans l'avancement de ces réformes, et ce dans une confusion regrettable.

### **Avons-nous des alternatives viables ?**

Face à ces réformes, il y a évidemment des velléités de création de projets alternatifs mais l'environnement s'y prête très peu.

À partir de 1985, l'ajustement est devenu pratiquement une exigence, de survie même, et la condition pour obtenir des crédits des institutions financières internationales. L'alternative est encore rendue plus difficile après la chute du mur de Berlin en 1989 (fin de la guerre froide). En dehors de l'économie du marché et du désengagement de l'État, aucune autre option crédible n'est offerte à un pays pauvre comme Haïti.

Dernier élément et contrainte de l'environnement international, l'aide publique au développement qui existait dans la période antérieure a beaucoup diminué au profit des financements privés, et l'aide publique qui existe, qu'elle soit internationale ou bilatérale, est devenue "une aide à l'ajustement". On aide un pays à partir du moment où ce pays met en place les conditions nécessaires à cet ajustement. L'aide bilatérale en dehors de l'aide humanitaire n'est débloquée que si ce pays a signé un accord avec le Fonds Monétaire International.

Nous sommes parmi les derniers pays du monde à avoir finalement signé un accord avec les institutions financières internationales. Il a fallu des mois de tergiversations et d'hésitations pour que le Parlement haïtien accepte de voter les 17 lois qui doivent accompagner et légaliser la réforme. Mais l'une des ces dernières lois n'est toujours pas encore votée. Le gouvernement a déjà fait parvenir au Fonds Monétaire International sa lettre d'intention et son document-cadre de politique économique à la Banque Mondiale. Si nos informations sont correctes, ces documents ont été finalement signés le 18 octobre (1996) et une assistance financière de plus de 300 millions de dollars devrait être accordée à Haïti pour l'année fiscale 96-97. De cette somme, US\$ 22 millions ont déjà été décaissés et l'aide externe totale --la ligne de crédit internationale disponible pour Haïti pour les quatre prochaines années-- serait de plus d'un milliard de dollars américains. Je souligne "ligne de crédit" et cette ligne est assortie de conditions très strictes préalables à ce décaissement.

Donc je rappelle rapidement ces conditionnalités qui sont la base de la réforme avant de passer aux enjeux qu'elles comportent.

La première, on l'oublie souvent, c'est l'État de droit et l'existence d'un gouvernement démocratiquement élu et l'institutionnalisation de la démocratie.

La deuxième, c'est le désengagement de l'État des activités de production. C'est la privatisation qui est à la fois une réforme institutionnelle et économique, la restructuration de l'administration publique, l'assainissement des finances publiques, le

contrôle de la masse monétaire et du crédit par l'accroissement des taux d'intérêt et la réduction du crédit au secteur public, la libéralisation des échanges, la libéralisation financière

Evidemment, il y a des sous-conditions associées à ces grandes mesures qui sont les instruments des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel. Ces conditions, si elles sont bien comprises, devraient nous faire prendre une claire conscience des enjeux qui vont se présenter pour le secteur privé. Les enjeux vont se situer pratiquement au niveau de toutes les conditionnalités qui sont comme des instruments.

La première exigence (l'État de droit et l'institutionnalisation de la démocratie), constitue un important défi pour un pays qui en 192 ans d'existence a connu 29 coups d'État. Il n'y a aucune tradition réellement démocratique dans les mentalités, les comportements et les institutions. Cela demande un long apprentissage et pourtant c'est une conditionnalité stricte.

L'autre fait qu'il faut noter est que les premières réformes du programme ont été mises en place par des gouvernements forts, des militaires. C'est le cas, par exemple, de la réforme chilienne menée par le général Pinochet après la chute du président Allende. D'autres, qui ont eu beaucoup plus de succès en Amérique Latine et en Afrique comme au Ghana, ont été l'œuvre de gouvernements forts et militaires. Actuellement, le défi est de mettre en place ces réformes dans un cadre démocratique. Ce point est privilégié par la communauté internationale pour le retour à l'ordre constitutionnel plus de 500 millions de dollars ont été débloqués pour Haïti. Ceci ne peut être considéré comme de l'aide à l'ajustement. C'était tout simplement de l'aide à la démocratie. La preuve, on connaît les résultats de ce déblocage intempestif de 500 millions de dollars avec des conditions très souples.

Donc, je pense que la mise en place de la démocratie, de l'institutionnalisation de la démocratie, pose le problème de la reconstruction de l'État. Le grand problème, il faudra qu'on arrive à le résoudre un jour s'il est bien posé, n'est pas s'il y a trop d'État ou pas assez d'État. La question essentielle qui est comment avoir *mieux* d'État? Et ceci constitue un enjeu important pour le secteur privé. Tant que ce signal ne sera pas donné, le secteur privé restera sur sa position d'attente. Il sera toujours à la recherche de positions de rente, et elle ne participera pas à l'élaboration de nouvelles règles du jeu.

Il y a des enjeux importants au niveau de la libéralisation des échanges et également au niveau du choix du mode de privatisation choisi pour Haïti. Les opportunités qui peuvent se présenter pour le secteur privé sont claires. Il faut qu'il se rende compte qu'on lui confie une mission extrêmement importante, celle de remplacer l'État, de prendre le relais de l'État et de devenir l'élément moteur du développement. Est-ce que le secteur privé est à la hauteur de cette mission? Quand on constate la faiblesse des associations patronales, on peut se poser ces questions-là. Est-ce que le secteur privé s'est finalement rendu compte que certaines méthodes qui avaient fait leurs preuves ont définitivement fait leur temps?

Pour conclure, je pense que le secteur privé doit se rendre compte qu'on met à sa disposition des instruments qu'il lui faut beaucoup de vision pour les transformer en programme.

\* \* \* \* \*

## Commentaires

*Fritz Deshommes*

Le premier theme a retenir des differentes discussions est celui de la question de l'*entrepreneurship* national. Il est vrai que l'etat du pays et le declin de notre economie expriment les faiblesses de l'*entrepreneurship* national. L'instabilite politique n'est pas la seule cause de cette degradation. En Haiti, quand on parle de secteur prive, l'on a tendance a ne considerer que les grands commerçants de Port-au-Prince et les industriels de la sous-traitance. Ce sont eux que l'on definit comme les entrepreneurs, que l'on considere comme remplissant les fonctions definies par Kesner Pharell. On oublie que le petit paysan est, de fait, l'entrepreneur majoritaire de ce pays. Il me semble que ceux qui ont les moyens d'investir, de moderniser et d'augmenter leur productivite ne sont pas interesses a le faire, et que ceux qui ont y sont interesses n'en ont pas les moyens.

Le deuxieme point, sur lequel je voudrais intervenir est celui de l'urgence de formuler une politique economique viable qui chercherait a identifier tous les facteurs de blocage des forces productives. Il faudrait qu'elle reponde aux besoins des differents types d'entrepreneurs, impliquees dans tous types d'activites afin qu'ils aient les moyens de moderniser leurs entreprises et interêt a augmenter leur productivite.

Le troisieme point se refere a un des problemes fondamentaux de ce pays, celui des reformes economiques. Malgre tout le bruit fait autour de ce dossier, presque aucun des problemes cruciaux de ce pays n'a ete aborde. J'affirmerais même que les objectifs qu'on dit poursuivre n'ont pas ete traites. Le 7 fevrier 1986, un nouvel acteur est entre dans le debat politique du pays. Pourtant, les debats sur les reformes se sont circonscris aux options et acteurs traditionnels. Souvent on confond objectif et instrument.

### **Le paysan un entrepreneur sans moyens**

Il est connu de tous que ceux qui ont interêt a investir et a moderniser n'en ont pas les moyens, surtout au niveau de l'agriculture. Le probleme fondamental de ce secteur est celui de l'insecurite fonciere et des prelevements abusifs operes sur la production. Ces prelevements abusifs sont faits sous forme de rente fonciere et de credits usuraires a des taux qui s'elevent jusqu'a 240% l'an alors que le taux du credit institutionnel oscille aux alentours de 22%. Le producteur paysan paie, de plus, des rentes commerciales. Prenons l'exemple de la production du cafe. Quelle est la part, quel est le revenu du producteur? Entre 20 et 25% le reste va a des intermediaires oligarques qui s'enrichissent de la vente du cafe qu'ils ne produisent pas eux-mêmes. Ajoutons a ceci les taxes que paient le paysan, etc.

Au bout du compte, le paysan n'a pas de quoi reproduire sa force de travail. Il peut encore moins investir, mettre de l'engrais, payer l'eau, acheter de meilleurs

instruments, etc Ceci explique la decapitalisation de ce secteur Il continue, malgre tout, a produire S'il ne peut pas augmenter sa productivite c'est qu'il n'en a pas de moyens Le systeme même ne lui permet pas de produire et de jouir des fruits de cette production Par contre, les prelevements sur la production paysanne vont enrichir ceux qui l'exploitent l'intermediaire, l'usurier, le commerçant qui revend a des prix tres eleves parce qu'il jouit de monopoles de fait, etc Or ces derniers n'ont aucun interêt a investir et moderniser vu qu'il s'enrichit sans effort et sans risque

L'exemple de l'agriculture peut se generaliser dans tout le pays, et être applique aux petits artisans et producteurs de même qu'aux grands Il y a des exceptions et des cas particuliers mais si l'on considere l'economie comme un systeme, l'on retrouvera ces mecanismes de maniere tres claire

### **L'urgence de formuler une politique économique viable**

Les politiques economiques devraient s'attaquer aux problemes decrits ci-dessus afin que la majorite des petits producteurs puissent acceder au credit a des taux normaux (je ne parle pas de taux bonifies) Si les marchandises se vendent a des prix normaux, si les termes de l'echange n'etaient pas en defaveur de tous ces producteurs, ils arriveraient a augmenter leur productivite Nous ne considerons pas ces petits producteurs comme faisant partie du secteur prive ou comme entrepreneur parce qu'il n'a pas de ressources financieres Si le paysan avait les moyens d'augmenter sa productivite, il pourrait même creer des emplois de petit producteur ignore il deviendrait createur d'emplois, ce qui contribuerait a resoudre un des problemes majeurs de ce pays

Par ailleurs, dans ce nouveau cadre, ceux qui s'enrichissent grâce a des privileges ou des situations de monopoles, se verraient obliges a faire fonctionner leurs meninges Ils se rendraient compte qu'il leur faut moderniser le systeme Ils comprendraient alors que plus il y a de gens a avoir un pouvoir d'achat, plus le marche interne s'elargit et plus ils realisent de benefices

### **Debats superficiels sur les reformes économiques**

Ces problemes ne sont pas abordes dans les debats sur les reformes economiques La question de la reforme agraire, par exemple, n'a pas ete soulevee L'insecurite de la tenue fonciere est un point fondamental de toute vraie reforme Même quand le theme de la reforme agraire est aborde, il n'est pas situe comme une reforme economique fondamentale du systeme economique haitien De quoi parle-t-on alors? De liberalisation commerciale, de liberalisation financiere, de privatisation, de modernisation de l'administration publique, de reorientation de l'economie haitienne vers l'exportation

Quand les discussions portent sur les questions commerciales, les tarifs douaniers sont consideres comme des objectifs en soi alors qu'ils ne sont que des instruments La liberalisation des tarifs douaniers ne peut pas être un objectif Par contre, elle peut se justifier dans le cadre d'une strategie bien determinee, pour des produits specifiques Le plus grave est que cette façon d'aborder la question de la liberalisation ne nous donne même pas la possibilite de negocier avec des pays comme la Republique Dominicaine nous avons deja defini que notre tarif maximum est de 10% tandis que le leur est a 35% Quel interêt nos voisins auraient-ils a negocier un accord commercial avec Haiti?

En conclusion, le peuple a été écarté des débats. Les réformes économiques proposées n'abordent ni ne prétendent résoudre les problèmes de chômage, de misère, de désarticulation économique, de dépendance économique. Beaucoup d'énergie et de ressources sont gaspillées. Il nous faudrait prendre le temps de réfléchir aux solutions adéquates qui, d'ailleurs, ne sont pas incompatibles avec la mondialisation, la globalisation, etc.

\* \* \* \* \*