

# dial

## diffusion de l'information sur l'Amérique latine

43 TER, RUE DE LA GLACIÈRE - 75013 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 43.36.93.13 - FAX. (1) 43.31.19.83

Hebdomadaire - n° 1727 - 12 novembre 1992 - 10 F

### D 1727 HAÏTI: LA SITUATION VUE PAR L'ONU

Dans le cadre d'une mission effectuée en Haïti en mai 1992 sous la direction de Peter O'Brien, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dont le siège est à Genève a fait connaître son rapport en juin suivant. Considérant Haïti comme "l'un des pays prioritaires" pour son action, le PNUD est parti de "l'hypothèse qu'une solution politique à la crise de l'institutionnalité serait trouvée à très brève échéance". Aussi la mission a-t-elle été effectuée "en dehors de tout contact direct avec les autorités actuellement au pouvoir en Haïti". Le rapport du PNUD confirme que le coup d'Etat de septembre 1991 (cf. DIAL D 1696) est venu briser la confiance des milieux d'affaires étrangers qui commençaient d'investir dans le pays. Aujourd'hui au plan économique, "le pays est en chute libre"; au plan politique, "le coup d'Etat a interrompu un programme de réforme généralisé"; et au plan social, c'est "l'insécurité constante et (...) l'arrêt des efforts au niveau communautaire pour établir une stabilité sociale".

Ci-dessous, texte des deux premières parties du rapport de la mission de la PNUD.

Note DIAL

## CADRE D'INTERVENTION POUR LE REDRESSEMENT ET LA RELANCE DANS UN CONTEXTE POLITIQUE ET SOCIO-ÉCONOMIQUE EN MUTATION

### I. CONTEXTE

Haïti connaît plusieurs crises simultanément. Au plan politique, le coup d'Etat de septembre 1991 a interrompu un programme de réforme généralisé, fortement soutenu par la communauté internationale, au moment même où il allait démarrer. A partir du 30 septembre 1991, les Etats-Unis auraient automatiquement annulé une partie de la dette étrangère de Haïti, plusieurs des accords auxquels était parvenue la réunion du Groupe consultatif sur Haïti, en juillet 1991, seraient entrés en vigueur et un nombre important de programmes et de projets de donateurs, tant de sources bilatérales que du système des Nations unies, venaient d'être arrêtés ou allaient l'être. Les fruits de la coopération entre Haïti et la communauté internationale ont donc été détruits juste avant d'arriver à maturité. Le président déposé avait été élu avec l'appui de la majorité et la population pauvre de Haïti - pour la première fois dans l'histoire du pays -, "le pays en dehors", était entré dans l'arène politique et s'était fait entendre de façon décisive. Ces élections, organisées avec l'aide du système des Nations unies, marquaient donc une ère nouvelle dans le développement politique du pays; dorénavant, la politique doit se faire avec la participation de toute la population et pas simplement avec "la République de Port-au-Prince".

Au plan social, la période qui a suivi le coup d'Etat s'est caractérisée par d'importantes migrations internes, les gens recherchant la sécurité lorsque les temps sont troublés et qu'il y a pénurie économique. Elle a été marquée également par des tentatives significatives de migrations vers l'extérieur (les "boat people")

D 1727-1/10

d'individus prêts à courir le risque des incertitudes du voyage plutôt que d'affronter une insécurité constante chez eux; et, enfin, par l'arrêt des efforts au niveau communautaire pour établir une stabilité sociale.

Au plan économique, le pays est en chute libre. Les autorités en place ont poursuivi des politiques qui ont eu pour effet d'augmenter la dette publique dans des proportions alarmantes, d'affaiblir le secteur bancaire à tel point que sa survie est en jeu, d'accélérer la "décote" de la gourde, et d'éliminer en fait les services publics minimum qui fonctionnaient au ralenti avant le coup. L'embargo imposé dès octobre 1991 par les pays membres de l'OEA (traditionnellement les plus importants partenaires de Haïti pour son commerce extérieur), associé à la suppression de l'aide étrangère, à l'exception de l'aide humanitaire, ont encore détérioré la situation économique des couches pauvres de la population et contribué à la dévalorisation accélérée des ressources du pays. L'embargo commercial a, en particulier, ravagé l'industrie de la sous-traitance; poussé la population rurale à une recherche encore plus effrénée de charbon de bois en raison du manque de combustible; considérablement réduit l'offre d'engrais, de semences et autres intrants agricoles essentiels; et éliminé la fourniture de la plupart des pièces détachées pour les machines et les équipements (y compris pour la réparation du réseau électrique). Par ailleurs, en raison de la structure existante de contrôle politique et économique, ceux qui étaient censés être les principales cibles de l'embargo en ont en fait été les principaux bénéficiaires.

La communauté internationale est de même confrontée à une série de crises. En termes politiques, les mesures prises par les organismes régionaux n'ont pas, jusqu'à présent, réussi à rétablir la règle du droit et un gouvernement constitutionnel. Ceci, entre autres, a eu pour conséquence une dégradation de l'image de la communauté internationale et accentué encore la méfiance traditionnelle des Haïtiens pour tout ce qui vient de l'étranger. En termes économiques, tous s'accordent à reconnaître que l'embargo a empiré la condition dramatique des pauvres dans le seul PMA de l'hémisphère austral. En termes de programmation, dans la plupart des cas, les fonds déjà alloués n'ont pas été versés. Le coût de la non exécution des projets est loin d'être négligeable. L'Agence américaine pour le développement international (USAID) signale qu'au cours des premiers mois qui ont suivi le coup, le simple maintien du personnel et des équipements représentait environ 750.000 dollars par mois et que, à partir du deuxième semestre 1992, ces coûts resteront de l'ordre de 250.000 dollars par mois. Les donateurs étudient régulièrement les possibilités de transfert des fonds alloués d'une rubrique à une autre dans le cadre des programmes d'aide; cependant, jusqu'à présent, ces transferts ne semblent pas avoir été réalisés sur une grande échelle.

Tous les donateurs sont dans l'incertitude quant à la possibilité d'élaborer des programmes indicatifs d'ensemble et, dans l'affirmative, quand et dans quelles conditions. En termes pratiques, l'engagement pour "une aide humanitaire uniquement" tant que dure la crise de non constitutionnalité laisse supposer un plus large accord que ce n'est le cas en réalité. Les donateurs ont des avis partagés quant au contenu de l'aide humanitaire et la façon dont elle devrait être organisée dans un pays où personne ne veut traiter avec les autorités en place et l'appareil de l'Etat. Une véritable explosion du nombre d'ONG en Haïti (on calcule qu'il y en avait environ 800 mi-1991), l'enregistrement de quelque 20 ONG haïtiennes aux Etats-Unis pour qu'elles puissent bénéficier d'un financement direct de l'USAID, et l'expansion d'opérations entreprises en commun par des ONG internationales et locales, témoignent bien de l'importance qu'elles avaient acquises. Environ 80% de l'aide fournie par le Canada, par exemple, passait par cette filière; d'autres donateurs bilatéraux faisaient appel aux compétences des ONG pour l'exécution de nombreux projets; et des organisations internationales, telles que l'OMS/OPS, fondaient une partie importante de leurs programmes sur les contributions des ONG. Mais maintenant, pratiquement toutes les ONG se sont retirées de Haïti ou

opèrent sur une échelle qui représente le strict minimum. Leurs projets, et ceux des donateurs, font également partie de la dévalorisation généralisée des avoirs du pays.

Tout cadre conçu pour tenter de prendre en main cet ensemble de crises doit, aussi paradoxal que cela puisse paraître, associer action d'urgence d'une part, patience infinie et planification minutieuse d'autre part.

Il va de soi que dans toute la mesure du possible, il faut éviter les pertes de vies humaines dues à la famine. A moins de s'attaquer rapidement à la malnutrition infantile, ses conséquences se feront sentir pendant des générations. A moins que des mesures ne soient rapidement prises pour faire face à d'éventuels fléaux, tels que le sida ou le choléra, il pourrait y avoir un nombre effrayant de pertes humaines. A moins que le système d'éducation ne soit rétabli, les effets à long terme sur le développement intellectuel et professionnel des enfants seront terribles. Et pourtant, la durabilité de tout changement apporté dans le cadre de programmes d'urgence sera fragile à l'extrême si les mesures politiques et sociales élémentaires pour créer une société fondée sur la sécurité individuelle et collective, la justice et la participation de chacun ne sont pas prises. Haïti est dans une situation telle que le premier travail à y faire est un travail de reconstruction sociale. C'est la condition sine qua non du succès de tous les autres efforts. Il est vraiment frappant que chaque fois que d'importantes manifestations publiques ont eu lieu au cours de ces dernières années, le slogan n'ait jamais été "nous voulons du pain ou du travail" mais "nous demandons la justice"!

Cette tâche dépasse la démocratisation, quel que soit le sens qu'on lui donne dans la culture occidentale moderne, bien que les éléments essentiels d'un cadre démocratique doivent en réalité être posés. Mais il s'agit plutôt d'un rétablissement progressif de la confiance sociale. Dans une première étape, ceci signifie des mesures défensives dont la plus essentielle est la protection des droits de l'homme et la garantie de la sécurité physique élémentaire des citoyens et des communautés. C'est là la base sur laquelle pourront se fonder un consensus social et, enfin, un "projet pour la société". Ce processus délicat, qui exigera de surmonter bien des rancœurs d'aujourd'hui pour arriver au stade où la coopération et non l'antagonisme caractérisera les relations sociales, est sans aucun doute long et ardu. Les mécanismes d'aide extérieure les plus familiers, en particulier dans les domaines économique et technique, doivent accompagner l'évolution socio-politique; mais ce serait un gaspillage chronique des ressources que d'essayer de faire prendre le pas au technique sur le politique. En Haïti aujourd'hui, si la communauté internationale veut véritablement apporter sa contribution maximum, elle devra agir dans un cadre global et être prête à affronter une tâche qui est vraiment de longue haleine.

La nature et l'ampleur de la tâche mettent la communauté internationale dans un contexte beaucoup plus large que ce n'est habituellement le cas, même pour des pays où la lutte politique a malmené la société pendant des années. Bien que, pendant quelques années, les donateurs aient essayé de contourner l'Etat et utilisé les ONG, les coopératives et les communautés locales comme agents d'exécution pour leurs programmes, le processus de dialogue décrit précédemment signifie que la société civile, dans toutes ses dimensions, doit devenir l'interlocuteur principal. Lorsqu'un gouvernement constitutionnel sera rétabli, il faudra alors entreprendre un certain nombre de réformes de l'appareil de l'Etat et conclure avec lui des accords directs - mais en aucun cas ceci ne devrait prévaloir sur le rôle de partenaire permanent qui revient à la société civile. Cette approche exigera, dans certains cas, des modifications des règles types en vertu desquelles les groupes de donateurs opéraient, et des approches ingénieuses pour l'élaboration et le contrôle des programmes. Cependant, pour aussi grand que soit le défi institutionnel lancé aux donateurs, il ne devrait pas être motif de pessimisme ou d'inaction;

bien au contraire, ce nouvel élan semble s'adapter fort bien à des mesures prises au sein des groupes de donateurs eux-mêmes. La CE, par exemple, a opté pour la décentralisation de l'administration et le contact avec le secteur privé; elle en a fait un élément essentiel de son approche pour créer une véritable communauté en Europe occidentale. De telles expériences ont sans aucun doute leur valeur dans le contexte haïtien. De même, un certain nombre de pays d'Amérique latine mettent en oeuvre de nouvelles Constitutions ou procèdent à des changements majeurs résultant du déplacement du poids relatif qu'ils donnent à la société civile et l'Etat. Ces expériences sont aussi très pertinentes dans le cas d'Haïti.

Un engagement de cette nature ne sera pas pris facilement par la communauté internationale et l'on ne saurait s'attendre à ce qu'il en soit autrement à moins que Haïti ne donne des preuves de sa disposition à déployer les efforts correspondants. L'instauration de la confiance est donc un processus qui va dans les deux sens. Si, par le passé, Haïti éprouvait de la méfiance vis-à-vis de la communauté internationale, il n'est pas surprenant que, maintenant, celle-ci en ait également pour Haïti. Officiellement ou non, tout programme futur comportera nécessairement des conditions. Celles-ci iront au-delà des termes relativement familiers des prêts consentis par les institutions internationales de financement et s'étendront aux domaines politique et social. Il ne suffira probablement pas que le respect des droits de l'homme soit fermement établi dans le pays: on exigera également que les besoins sociaux élémentaires soient satisfaits dans toute la mesure du possible. La communauté internationale, en bref, devrait demander que l'appareil de l'Etat se comporte conformément aux principes fondamentaux de la justice et de la transparence et qu'il recherche le maximum d'efficacité dans l'accomplissement de ses fonctions. Les mécanismes particuliers par lesquels s'exerce l'imposition de conditions dépendra des donateurs individuels mais ce processus d'instauration de la confiance risque d'exiger un certain nombre de tests en cours de route.

## II. LES PROBLÈMES ACTUELS

### A. Insécurité des individus et des communautés

Au cours des semaines qui ont immédiatement suivi le coup d'Etat, les pertes en vies humaines ont été au bas mot d'environ 1.500 à 2.000. Depuis lors, les assassinats ont été fréquents, il y a eu des disparitions et des arrestations. Le citoyen haïtien n'est en aucune façon protégé par la loi ou par le système juridique en vigueur. L'insécurité résultant donc de la violation systématique des droits de l'homme a créé un environnement social dans lequel il est pratiquement impossible d'entreprendre des initiatives durables à moins qu'elles n'engagent l'appui permanent des autorités actuellement au pouvoir. Ceci s'applique aussi bien aux individus qu'aux communautés. Dans de telles conditions, il ne sert à rien de parler de programmes en faveur du développement. La condition préalable nécessaire est que les agents sociaux et économiques jouissent du droit et de la sécurité d'agir dans un cadre juridique et institutionnel reconnu, établi et respecté. Il faudra beaucoup de temps pour organiser le système dans son ensemble mais la première étape doit être le respect des droits de l'homme.

### B. Absence de justice et d'un système juridique efficace

Aujourd'hui, en Haïti, l'exercice de la justice constitue une condition essentielle. Depuis le coup, les abus du système ont repris, au niveau le plus bas. Les chefs de section ont été réintégrés dans leurs fonctions et, par là même, ils exercent à nouveau un pouvoir arbitraire dans la vie quotidienne. Toute question relevant de décisions judiciaires doit passer par les juges de paix qui ne reçoivent pas de traitements fixes et qui trancheront vraisemblablement en faveur de celui qui détient le plus de pouvoir ou d'avoirs. L'armée et la police continuent à fonctionner comme une seule et même institution, à la différence que le personnel

militaire est payé par l'Etat tandis que la police ne l'est pas; les conséquences de tout cela se sont tristement fait sentir sur le fonctionnement de la justice pendant de nombreuses décennies. Aucune loi n'a été votée depuis le coup d'Etat.

Ces éléments mettent en lumière certains aspects des problèmes structurels fondamentaux pour rétablir la justice et un système juridique approprié en Haïti. Les questions cruciales qu'il convient de régler dans un processus de réforme sont:

1. Professionnalisme du personnel juridique et para-juridique;
2. Constitution d'une mémoire juridique ou d'une base de données susceptibles de fournir des informations permettant de prendre des décisions cohérentes et logiques
3. Mise à jour des lois elles-mêmes afin qu'elles reflètent les réalités propres de Haïti et tiennent compte des normes pertinentes acceptées par la plupart des pays du monde;
4. Rénovation et équipement des bâtiments et services dans lesquels s'exerce la justice et s'effectuent les tâches du personnel juridique.

### C. Faiblesse du Parlement et des partis politiques

Haïti est une société qui, à de nombreux égards, est profondément individualiste. Cette caractéristique s'est reportée sur le Parlement élu en décembre 1990. Il existe une pléthore de partis, ce qui signifie que fondamentalement les individus ont plus de poids que n'importe quel programme négocié. A leur tour, les électeurs attendent d'eux qu'ils apportent une aide directe aux localités; peu importe ce qui se fait à un autre niveau. Certaines commissions parlementaires, telles que celles qui s'occupent de la santé et de l'embargo, ont pu accomplir un travail utile depuis le coup. Néanmoins, l'activité parlementaire ne disposant d'aucun appui technique, la fragmentation découlant de l'individualisme est encore plus marquée. Plusieurs donateurs avaient, sous le régime constitutionnel, préparé des projets divers pour aider le Parlement dans des domaines tels que l'informatique, la formation et l'information relative aux procédures législatives dans d'autres pays. Dans certains cas, les partis politiques à l'étranger avaient apporté leur concours à leurs homologues haïtiens. Cette coopération est maintenant réduite au minimum.

La crise politique qui dure depuis septembre 1991 a encore affaibli le Parlement. Son comportement, en plusieurs occasions, lui a valu les critiques de groupes à l'intérieur et à l'extérieur du pays et, par conséquent, porté atteinte à sa crédibilité. Ces circonstances ont eu un effet cumulatif négatif et, de ce fait, les partis ont très peu de valeur dans tout processus de médiation politique et social. En conséquence, dans le système de gouvernement à trois branches qui existe officiellement en Haïti, le Judiciaire est contrôlé par l'Exécutif tandis que le Législatif ne représente pas le peuple ou n'a pas d'influence sur la passage de lois. A plus long terme, il faudra remédier à cette grave faiblesse.

### D. Abus de l'Etat

En Haïti, l'Etat a toujours été traditionnellement à la fois trop présent et trop absent. Il a été trop présent, en ce sens que son comportement de cleptomane a pratiquement éliminé tout encouragement aux acteurs de l'économie; par contre, il a été trop absent en omettant systématiquement de fournir les services fondamentaux que toute société est en droit d'en attendre. En Haïti, l'Etat a notamment fait preuve de méfiance à l'égard non seulement des étrangers mais aussi des Haïtiens eux-mêmes.

La Constitution de 1987 (la 22ème depuis l'indépendance du pays) a une signification profonde pour le peuple haïtien. Elle représente, en gros, ses aspirations

à la modernisation. Les éléments clés d'une structure moderne de gouvernement sont contenus dans ce document ou en résulteront. Les institutions de l'Etat devraient être les sujets du droit et non pas les forces qui le détournent ou le contournent à leur avantage. L'importance et l'appareil de l'autorité centrale devraient être proportionnés à ses tâches; les ministères en particulier, celui des Travaux publics par exemple, devraient définir les programmes mais ne pas les exécuter. La décentralisation de l'autorité vers les régions et les municipalités est un principe fondamental de la Constitution. La création de CASECS comme instruments de décentralisation a été contrecarrée par le coup d'Etat, mais il est toutefois juste de dire que les modalités détaillées de leur fonctionnement manquaient de clarté.

Le processus de décentralisation est une zone clé où, à moyen et long terme, la communauté internationale peut apporter une aide.

Il n'a malheureusement pas été possible de mettre en oeuvre les principes multiples sur lesquels repose la Constitution de 1987. Lorsque viendra le moment de les réaliser, des erreurs seront probablement inévitables du fait que les communautés en Haïti et les donateurs étrangers devront rechercher les structures les plus appropriées. Tant que la Constitution n'est pas appliquée, il est difficile de développer la conscience civique des citoyens et de leur apprendre quelles sont leurs responsabilités et leurs droits. Il ne peut y avoir d'interaction entre les individus et l'autorité collective. Le coup d'Etat a creusé le fossé entre l'Etat et les citoyens; aussi, pendant longtemps, la démocratisation relèvera-t-elle autant de la création de la confiance que de celle de l'institution.

#### E. Mauvaise gestion des affaires économiques

L'état des finances publiques est le résultat direct du comportement politique de l'Etat pendant un certain nombre d'années. Au début des années 1980, une vague de nationalisations et la création d'entreprises publiques a absorbé un certain nombre d'activités clés dans le cadre de l'Etat; l'inefficacité avec laquelle elles ont opéré a eu, et continue d'avoir, de graves incidences tant sur le budget national que sur l'efficacité éventuelle du fonctionnement des entreprises qui essayent d'utiliser les biens se trouvant entre les mains de l'Etat (par exemple, l'électricité).

Le gouvernement Aristide a déployé des efforts énergiques, avec l'aide de la communauté internationale, pour concevoir et réaliser une politique macro-économique orthodoxe. Il a exercé un contrôle sur les dépenses publiques, licencié une partie importante de la masse monétaire et corrigé les distorsions les plus graves du système économique (voir l'unification du système des taux de change mi-septembre 1991). Les effets positifs de cette approche se sont répercutés sur les négociations couronnées de succès de juillet 1991 au sein du Groupe consultatif de Haïti et sur la conclusion de plusieurs accords qui auraient permis de pousser plus loin cette politique macro-économique.

Toutes ces étapes progressives ont été vouées au naufrage au lendemain du coup d'Etat. Depuis, les paiements des salaires ont absorbé presque toutes les dépenses publiques dans un certain nombre de ministères. Il n'y a pas d'investissement brut (sans parler de net) provenant du secteur public. Aucun investissement n'est prévu depuis que le secteur privé a été émasculé par la politique gouvernementale et les effets de l'embargo. Les investissements de capitaux privés étrangers ont fui le secteur industriel et ils ne sont certainement pas prêts à revenir à moins que des garanties politiques et économiques importantes ne soient données. La suppression de l'aide étrangère, dès novembre 1991, a éliminé le tout dernier générateur d'investissements. En conséquence, le comportement gouvernemental, dans les sphères politiques et économiques, a été et reste la raison principale d'une situation

dans laquelle aucun investissement ne se fait en Haïti. La Banque centrale, dans ses bulletins trimestriels sur la situation économique, a constamment alerté l'opinion sur cette situation désastreuse. Mais les fonctionnaires de l'administration qui sont compétents et reconnaissent vraiment la nature effroyable du problème actuel, n'ont ni la possibilité de se faire entendre ni la capacité de renverser la tendance à la chute en spirale.

La politique économique pourrait bien avoir, dans un avenir proche, d'autres incidences dramatiques. Le déficit public naissant a été financé par un double processus de création d'apport de fonds et par le drainage systématique des ressources du système bancaire. Ce dernier en est maintenant au point où sa survie est douteuse alors que l'injection de fonds supplémentaires dans le système aurait un effet négatif sur les prix. La plupart des observateurs considèrent que Haïti pourrait bien se trouver au bord de l'hyper-inflation. Bien que la "décote" de la gourde ait beaucoup augmenté au cours du premier semestre de 1992, il semble probable que tous les effets des politiques actuelles ne se soient pas encore fait sentir; d'autres baisses importantes pourraient fort bien se produire au cours des prochains mois. Le pays a maintenant des arriérés dans ses paiements internationaux tels que tout programme d'après crise devra comporter des mesures propres à le soulager de ce fardeau.

En Haïti, toute amélioration économique sera conditionnée par les contraintes les plus sévères imposées à la politique économique. En effet, des secteurs clés du gouvernement devront suivre d'extrêmement près les préceptes qui pourraient être formulés par le FMI dans tout accord de soutien. De plus, ce comportement est à son tour important pour s'assurer que les retombées des effets négatifs sur le processus politique ne découlent pas des erreurs de politique économique.

#### F. Dévalorisation des avoirs du pays

Depuis le coup d'Etat, on peut observer un schéma très répandu de dévalorisation. Dans plusieurs cas, notamment pour l'environnement, cette dévalorisation existait avant septembre 1991; mais, depuis, elle est devenue plus aiguë et elle a pris de l'ampleur. Les principaux aspects de la dévalorisation sont:

1. Ressources humaines: émigration, migration interne, sérieuse détérioration du système d'éducation, et impossibilité d'assurer un contrôle sanitaire même minimum sont autant de symptômes de régression de la base du capital humain du pays. L'économie parallèle est maintenant devenue le seul refuge de la classe travailleuse en Haïti. Le taux de chômage total de ceux qui, auparavant, travaillaient dans le secteur formel est d'au moins 50%, alors que celui des travailleurs qualifiés est estimé à 80%.

2. Avoirs ruraux: augmentation du taux de déboisement et affaiblissement des sols, vente d'animaux pour obtenir des liquidités pour l'achat de biens alimentaires, consommation directe des semences: tout ceci témoigne de la destruction des capitaux nécessaires pour la production agricole à court et plus long terme.

3. Avoirs industriels: l'industrie de la sous-traitance orientée vers l'exportation a maintenant perdu plus de 70% de ses entreprises et de ses ouvriers avec déplacement d'une importante partie des équipements vers les pays voisins. L'arrêt des contrôles et de l'éducation sanitaires (notamment pour le sida), effectués dans un certain nombre d'usines, ainsi que celui de la formation sur le tas, représentent des coûts supplémentaires. Il y a peu d'espoir de récupérer sur une grande échelle ces pertes d'équipements, de main d'oeuvre qualifiée et de culture industrielle, même si une véritable révolution politique et économique se produisait dans un avenir proche. Pour ce genre de développement industriel, Haïti était le premier pays des Caraïbes et d'Amérique centrale; mais aujourd'hui le pays se retrouve, de loin, en bas de la liste.

4. Avoirs institutionnels: des associations professionnelles et commerciales qui s'étaient développées auparavant, soutenues pour un grand nombre par l'USAID, et qui avaient commencé à servir de creuset permettant de forger une opinion bien informée (cf. la publication du "livre blanc" sur l'industrie), ont été largement démantelées ou rendues inopérantes, les membres ne pouvant plus, dans certains cas, en assumer la charge.

S'il n'est pas nécessairement vrai que ces processus soient irréversibles, ils signifient que la base initiale du processus de relance est maintenant beaucoup plus faible que lorsque le gouvernement a pris le pouvoir en février 1991 après les élections. En conséquence, la nature et le volume de l'assistance pour reconstituer les avoirs dépassent largement ce qui avait été envisagé initialement. Lors de la réunion de Paris en juillet 1991, les engagements financiers des donateurs ont dépassé 400 millions de dollars; la communauté internationale et le gouvernement haïtien étaient, à juste titre, satisfaits. Un réexamen des besoins à l'heure actuelle donnerait sans aucun doute un chiffre bien supérieur.

## G. Incapacité de répondre aux besoins élémentaires

### 1. Nutrition

Les enquêtes les plus récentes (premier trimestre de 1992) indiquent que moins de la moitié de tous les enfants en-dessous de 5 ans ont un statut nutritionnel normal; le nombre de ceux qui sont les plus touchés a augmenté depuis une année. Les problèmes sont particulièrement aigus dans le Nord-Ouest où, selon des enquêtes rapides menées début 1992, 40% des jeunes enfants se trouvaient dans la catégorie la plus touchée. Ces résultats indiquent qu'en 1992 la nutrition chez les enfants est notablement plus mauvaise qu'au cours d'années "normales" (lorsque, de toutes manières, le pays se trouve dans une situation précaire, particulièrement pendant les périodes de jachère et dans les régions les plus sèches).

Les donateurs ont réagi activement à ces problèmes de nutrition. Une aide alimentaire d'urgence limitée est fournie pour les groupes à haut risque tandis que des approvisionnements subventionnés de certains produits alimentaires aident des personnes à passer des périodes difficiles. Ces programmes utilisent les ONG et les Eglises comme voies de distribution. Toutes les mesures sont prises pour assurer que la production locale ne soit pas découragée. La situation nutritionnelle restera incertaine pendant longtemps et la communauté internationale devra poursuivre cette aide pendant une période impossible à déterminer.

### 2. Santé et hygiène

L'OMS/OPS a assuré un contrôle constant de la situation en matière de santé et d'hygiène. D'après les évaluations les plus récentes communiquées pour établir ce rapport et qui remontent à avril/mai 1992, trois problèmes principaux se posent. Tout d'abord, les énormes difficultés rencontrées pour assurer un approvisionnement satisfaisant de médicaments utilisables et faire en sorte qu'ils parviennent jusqu'à ceux qui en ont besoin. Ensuite, la dégradation des conditions sanitaires avec les risques inhérents d'une épidémie éventuelle de choléra. Enfin, la nécessité de renforcer les mesures de protection contre la propagation du sida.

Les fournitures médicales sont limitées, et maintenir la qualité des médicaments pose de plus en plus de problèmes en raison de la difficulté à obtenir l'énergie nécessaire au fonctionnement des entrepôts frigorifiques (50 réfrigérateurs environ, alimentés par des systèmes solaires, continuent à fonctionner mais les 350 autres qui dépendent de l'électricité, provenant de sources conventionnelles, ne sont plus utilisables pour stocker les médicaments). En dépit des efforts impor-

tants déployés pour que les secours soient assurés en évitant toute tractation directe avec les autorités en place, le contrôle des approvisionnements se termine au moment où ceux-ci sont livrés aux centres de santé. Nombre de ces centres appartenant au secteur public, il s'est avéré impossible d'éviter le détournement d'une partie de ces fournitures. Le FISE a normalement, en Haïti, des dépenses annuelles de plus de quatre millions de dollars; s'il reçoit tous les fonds demandés dans son appel de mars 1992, le montant total des dépenses pour cette année pourrait s'élever à environ dix millions de dollars. Une bonne partie de ces fonds vont aux fournitures médicales mais celles-ci se heurtent au problème décrit précédemment. Une autre possibilité consistant à mieux utiliser les ONG qui travaillent encore dans le domaine de la santé devrait permettre de mieux tirer parti de ces ressources d'urgence.

### 3. Education

Entre novembre (début officiel de l'année scolaire) et février, le taux d'absentéisme dans les écoles a été élevé, tout particulièrement dans les institutions du secteur public (environ 50% des établissements du primaire et 30% du secondaire). Par la suite, on a noté une amélioration bien que, dans de nombreux cas, les parents n'aient pu continuer à payer, notamment dans les établissements privés. La situation est donc telle que de nombreux enfants ont perdu, en tout ou en partie, leur année scolaire, qu'un certain nombre d'écoles ne peuvent plus continuer à fonctionner en raison de l'absence de fonds suffisants (y compris de l'étranger) et/ou d'enseignants, et que souvent les fournitures scolaires, particulièrement les livres, manquent tout simplement. Au mieux, il semble donc qu'un grand nombre d'enfants en âge scolaire devront redoubler leur année. Si les conditions actuelles persistent, les effets cumulatifs d'une absence durable de toute forme d'enseignement seront vraisemblablement très graves. La soupape de sécurité traditionnelle (au moins pour certains enfants) qui consiste à les envoyer chez des parents vivant à l'étranger (le dixième département) s'est également beaucoup resserrée.

Contrairement aux deux domaines précédents, l'éducation n'a pas reçu d'appui au titre de l'aide humanitaire ou de l'aide d'urgence. C'est sans doute compréhensible vu l'incertitude qui règne en ce qui concerne une éventuelle solution politique; néanmoins, les répercussions sur le plan social vont vraisemblablement augmenter de façon exponentielle si la crise se prolonge. La communauté internationale devra peut-être, de ce fait, suivre les changements dans ce domaine d'encore plus près qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Tout comme dans le cas de la malnutrition des enfants, le moment viendra où il sera impossible de réparer les dégâts.

### H. Conditions de l'agriculture

Le problème fondamental de l'appartenance des terres continue à se poser. En l'absence de toute situation claire permettant de savoir qui sont réellement les propriétaires terriens et/ou qui a le droit de cultiver les terres, aucun encouragement à l'investissement dans la propriété terrienne n'aura beaucoup d'impact. Les parcelles sont généralement très petites et le travail plein d'aléas. Les crédits à la production agricole sont insuffisants et bien qu'il existe environ 300 coopératives et les Caisses populaires correspondantes, il faudrait apporter à nombre d'entre elles des améliorations importantes en matière de gestion. L'avenir est encore plus sombre en raison de l'annulation de projets dans ce domaine qui, au cours des dernières années, avait bénéficié de l'aide d'institutions spécialisées des Nations unies telles que l'OIT et la FAO. Celles-ci ont également mis un terme à leurs programmes de soutien de la production artisanale dans certaines régions qui avaient donné des résultats prometteurs.

Les agriculteurs sont confrontés à des difficultés immédiates en raison, d'une part, de l'augmentation rapide des coûts de production et de transport et, d'autre

part, de l'insuffisance de revenus. Ces difficultés ont amené certains donateurs à fournir des intrants agricoles subventionnés (engrais, semences, concentrés alimentaires pour le bétail, hoes) pour réduire les coûts de production. Le produit des ventes pourrait servir à financer des travaux d'infrastructure (routes, irrigation) dans les zones rurales.

L'agriculture doit donc faire face au problème structurel de la propriété terrienne et de la disponibilité de crédit; à celui de l'arrêt actuel de programmes et de projets à moyen terme qui avaient été conçus pour faciliter le financement agricole et la production d'outils; et, enfin, à de sérieuses difficultés découlant de la diminution des approvisionnements en carburant et en semences. Dans certaines régions, deux saisons de sécheresse de suite ont encore ajouté aux épreuves. Le manque de liquidités a aussi contribué aux difficultés puisque la classe paysanne, en majorité, dépend des échanges commerciaux internes pour générer certaines des ressources grâce auxquelles elle peut satisfaire une partie de ses besoins en produits alimentaires. Là, de nouveau, certaines régions en ont fortement souffert. Enfin, les perspectives de gains tirés des exportations de produits agricoles (mangues, par exemple) se sont évanouies en fumée en raison de l'embargo et de l'effondrement des conditions locales combinées.

III. Situation de la communauté internationale (...)

IV. Orientation de l'assistance (...)

V. Organisation de l'assistance internationale (...)

(Diffusion DIAL)

Abonnement annuel: France 375 F - Etranger 420 F - Avion Am. latine: 490 F - USA-Canada-Afrique 460 F  
Directeur de publication: Charles ANTOINE - Imprimerie DIAL  
Commission paritaire de presse: 56249 - ISSN: 0399-6441

D 1727-10/10