

Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux

Magaly Brodeur

Résumé : *Comment assurer le développement durable d'Haïti ? Pour de nombreux acteurs, le développement d'Haïti passe par le renforcement de l'État, l'adoption de politiques en matière d'éducation, de santé et de logement ainsi que le développement économique et la création d'emplois. Or, le succès de telles mesures exige la mise en place de meilleures pratiques en matière de gouvernance. Une véritable lutte contre la corruption constitue le point de départ d'une telle démarche. L'objectif de cet article est de mettre en relief l'importance de la corruption en Haïti et de proposer des pistes pour lutter contre ce fléau qui nuit considérablement au développement du pays.*



Rezime : *Kijan nou ka garanti Ayiti yon devlopman manch-long byen kore? Pifò aktè ak desidè Ayiti deklare devlopman Ayiti dwe pase nan yon chemen ki bay leta fòs ak otorite, ki fè peyi a adòpte yon politik ki makònen pwogram edikasyon ak lasante, lojman ak devlopman, epitou kreyasyon travay. Dizondi, kalite mezi sa yo pa ka bay rannman san nou pa bati prensip bon gouvènans (kidonk gouvènèn, administratè, epi jere pou vansman tout moun nan sosyete a.) Se sèl yon lit fran kont koripsyon toutbonvre ki kapab ede nou derape kalite demach konsa. Bivize atik sa a se dezabiye koripsyon toutouni nan kòtòf Ayiti, epitou se pwopoze kijan nou ka derape yon lit kont maladi sosyal sa a ki kontinye ap kanpe tennfas nan mitan wout pou kontrarye devlopman peyi a.*

1. INTRODUCTION

Pour de nombreux acteurs, le développement d'Haïti passe par le renforcement de l'État et l'adoption de bonnes pratiques en matière de gouvernance. Cependant, au-delà de la refonte de l'État, d'autres transformations sont nécessaires pour assurer un véritable développement durable d'Haïti. En effet, la mise en place d'un système de gouvernance efficace et intègre requiert l'adoption de bonnes pratiques en matière de gestion, d'éthique et de responsabilité sociale (Brodeur et Delorme, 2011) et, dans un tel contexte, la lutte contre la corruption s'avère être un élément essentiel.

L'objectif de cet article est de mettre en relief l'importance de la corruption en Haïti et de proposer des pistes pour lutter contre ce fléau qui nuit considérablement au développement d'Haïti. La lutte contre la corruption en Haïti doit s'intensifier. Selon nous, les approches actuellement mises en œuvre, qui se concentrent principalement sur les aspects structurels de l'infrastructure de régulation, c'est-à-dire les modifications législatives et la ratification de traités, ne peuvent, à elles seules, réussir à combattre efficacement la corruption. Il est essentiel de s'attaquer aux éléments culturels qui favorisent son institutionnalisation, et ce, afin de donner une impulsion au développement du pays. Afin d'illustrer nos propos, nous avons divisé cet article en trois sections. Dans un premier temps, nous ferons un bref état des lieux. Cette mise en contexte nous permettra de cerner une série de facteurs qui

contribuent au renforcement ainsi qu'à l'institutionnalisation de la corruption en Haïti. Par la suite, nous présenterons les impacts économiques et sociaux de la corruption afin de démontrer l'importance de s'attaquer rapidement à cette problématique. Finalement, nous proposerons la mise en œuvre d'un plan d'action intégré de lutte contre la corruption qui pourrait permettre l'atteinte simultanée de nombreux objectifs de l'État haïtien en matière de développement (lutte contre le chômage, contrôle de l'inflation, etc.).

2. LA CORRUPTION EN HAÏTI : ÉTAT DES LIEUX

La corruption est une problématique majeure en Haïti. Il ne s'agit malheureusement pas d'un phénomène nouveau. En effet, la corruption a toujours été présente dans le pays et son niveau a varié en fonction des objectifs et priorités des gouvernements en place. Cependant, depuis les années 1990, la problématique semble avoir pris de l'ampleur (Cadet, 2008). Selon une enquête réalisée par le Bureau de recherche en informatique et en développement économique et social (BRIDES), l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC) et l'Institut de la Banque mondiale (IBM), 93 % des ménages affirment que la corruption est maintenant un problème « très grave » en Haïti (BRIDES *et al.*, 2007). Ces impressions se reflètent, entre autres, lorsque l'on analyse l'évolution de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. En effet, de 2002 à 2011, Haïti est passé du 89^e rang au 175^e rang

mondial en matière de corruption (Transparency International, 2011 et 2002). Haïti figure donc présentement parmi les dix pays les plus corrompus du monde. Il s'agit là d'une situation qui est loin d'être enviable et à laquelle le pays doit s'attaquer pour assurer son développement.

On définit la corruption comme le fait d'abuser de fonctions publiques ou privées pour son bénéfice personnel, celui d'un individu ou celui d'un groupe d'individus (OCDE, 2008 ; Transparency International, 2009). Les pots-de-vin représentent la forme la plus fréquente de corruption en Haïti. Cependant, d'autres formes sont aussi observées (favoritisme ou « mounpatisme », népotisme, détournement de fonds et de biens publics, clientélisme, fraude, dilapidation de fonds publics, abus de pouvoir, collusion, etc.) [BRIDES *et al.*, 2007 ; Cadet, 2008]. La corruption concerne des actes illégaux, c'est-à-dire régulés par la loi. Cependant, il est important de comprendre qu'au-delà des actes illégaux, il y a de nombreuses situations de conflits d'intérêts non régulés, soit des actes contraires à l'éthique qui sont d'une gravité tout aussi importante et qui nuisent également au développement du pays.

Il faut noter que la corruption a de multiples visages et se produit autant à petite qu'à grande échelle. En Haïti, la petite corruption, par exemple offrir un paiement de facilitation pour accélérer le traitement d'une demande ou l'obtention d'un service public, et la grande corruption qui, pour sa part, concerne des responsables de plus haut rang et des sommes beaucoup plus importantes, sont monnaie courante.

La corruption est un fléau qui s'est, au fil des décennies, graduellement institutionnalisé en Haïti. Il ne s'agit plus d'actes isolés, mais d'actes généralisés et socialement acceptés ou tolérés, dont les répercussions sont considérables. À l'heure actuelle, plusieurs facteurs contribuent au renforcement de la corruption en Haïti. Sur les plans politique et administratif, il est possible de constater que le système comporte de nombreuses failles. Par exemple, le chef de l'État dispose « d'un pouvoir sans contrôle [qui] le transforme en dispensateur d'avantages et de privilèges à ses partisans [...]. De sorte que plus les responsables politiques sont proches de lui plus ils sont tentés de tirer profit de leur fonction à des fins d'enrichissement personnel ». Cela est « d'autant plus facile que le système a toujours fonctionné sans transparence dans la gestion des ressources et sans respect des règles établies. Les organes censés contrôler les dépenses publiques [...] sont en grande partie sous la coupe du gouvernement » (Cadet, 2008, p. 72). Et il semble malheureusement que cette philosophie de gestion ait imprégné tous les paliers du gouvernement et de l'administration publique. Manque de transparence, centralisation des décisions, non-respect des règles, voilà des pratiques contraires aux principes de bonne gouvernance et qui contribuent au maintien et au renforcement de la corruption.

Dans le domaine législatif, il est possible de noter que les lois haïtiennes comportent de nombreuses lacunes (fonctionnement du système judiciaire, établissement des compagnies, droits de propriété, douanes, investissements étrangers, régulation du marché, etc.). En effet, la législation haïtienne nécessite des modifications majeures. Par exemple, le code commercial haïtien date de 1826 et sa dernière révision importante a été réalisée en 1944. Certains articles de ce code et de plusieurs autres sont désuets et, surtout, comportent de nombreuses zones grises qui laissent le champ libre aux individus déviants ou sans scrupule. Cependant, au-delà d'une refonte juridique, il est important de comprendre que le problème majeur, dans ce domaine, ne se trouve pas dans le contenu des lois, mais surtout dans le manque d'application de ces dernières. En effet, même si la loi haïtienne criminalise la corruption et des pratiques telles que le blanchiment d'argent, la loi est rarement appliquée (Global Security, 2009). Il faut savoir que le système judiciaire est malheureusement sujet « à la manipulation de puissants intérêts et des élites » (BRIDES *et al.*, 2007, p. 26). En effet, 71 % des acteurs du secteur public haïtien affirment que la « vente » de décisions judiciaires est une pratique « importante » ou « très importante » en Haïti (BRIDES *et al.*, 2007, p. 116). Il s'agit là d'une pratique à laquelle il est important de s'attaquer afin d'assurer le développement durable de la nation et de renforcer la confiance des citoyens envers les institutions haïtiennes.

Sur le plan économique, la précarité dans laquelle le pays est plongé contribue aussi au renforcement du phénomène. En effet, les liens entre un faible niveau de développement et un degré élevé de corruption ne sont plus à faire (Honlonkou, 2003). Haïti se retrouve donc présentement dans une situation à risque dans ce domaine, et le séisme du 12 janvier 2010 n'a fort probablement pas aidé à la situation. Le faible niveau des salaires et le chômage élevé ont également un rôle considérable à jouer dans l'émergence et le maintien de pratiques contraires à l'éthique ou illégales.

Cependant, au-delà des facteurs économiques, législatifs et structurels, deux autres facteurs majeurs et généralement oubliés favorisent considérablement le maintien et l'augmentation du niveau de corruption en Haïti. Dans un premier temps, il y a les facteurs culturels, c'est-à-dire la culture en place à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur des institutions politiques et de l'administration publique. En effet, l'institutionnalisation de la corruption ne peut se faire sans la banalisation, la normalisation et l'acceptation de telles pratiques à grande échelle. La corruption est bien implantée dans les mœurs haïtiennes et il semble que même si plusieurs la condamnent, une fois en situation de pouvoir, ils paraissent s'en accommoder. D'ailleurs, l'assertion couramment reprise « volé l'État cé pas volé » tend à illustrer, du moins pour Waner Cadet, ►

le degré d'imprégnation de l'acceptation de la corruption en Haïti (Cadet, 2008, p. 72).

Le second facteur qu'il ne faut surtout pas négliger en matière de maintien et d'institutionnalisation de la corruption est le rôle des acteurs étrangers en Haïti. On reproche souvent aux Haïtiens de ne pas percevoir leur rôle dans l'échec de l'État. Or, la responsabilité de l'institutionnalisation de la corruption relève de la complicité partagée de l'ensemble des acteurs présents en Haïti. Les citoyens ont leur responsabilité, de même que les autorités politiques, les fonctionnaires et les entreprises, mais aussi les acteurs étrangers tels que les organisations internationales (OI) et les organisations non gouvernementales (ONG). Dans le cadre de l'enquête diagnostique sur la gouvernance et la corruption en Haïti réalisée en 2007, 41 % des ONG ont affirmé payer (c'est-à-dire « toujours », « presque toujours » et « parfois ») des pots-de-vin afin d'obtenir des contrats publics ; et lorsque l'on a demandé aux ONG et aux OI d'estimer la fréquence à laquelle elles payaient des pots-de-vin pour obtenir des services publics, les résultats étaient sans équivoque (téléphone : 17 %, électricité : 16 %, paiement d'impôts : 16 %, service des douanes : 15 %, eau : 11 %, enregistrement des contrats : 11 %, services postaux : 6 %, etc.) [BRIDES *et al.*, 2007].

Dans un système de corruption, il y a toujours un agent corrompueur et un agent corrompu, l'un alimentant l'autre. Et les deux agents sont à blâmer. Ainsi, malgré leur discours généralement critique de la corruption, les OI et les ONG participent à l'institutionnalisation du problème. Ce fait n'est surtout pas à négliger. En effet, l'aide internationale soutient massivement le Programme d'investissement public d'Haïti (67 % en 2010) [CEPAL, 2011].

Alors que la plupart des ONG et des OI condamnent ouvertement la corruption, dans l'ombre, elles contribuent à son maintien. Une cohérence entre le discours et l'action est dès lors nécessaire.

3. LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE LA CORRUPTION

Les impacts économiques et sociaux de la corruption sont majeurs. Sur le plan économique, les pertes et les conséquences sont considérables pour Haïti. Dans un premier temps, il y a la perte de revenus en taxes et impôts, car le versement de pots-de-vin pour éviter de payer des taxes et impôts est une pratique très répandue en Haïti (BRIDES *et al.*, 2007). En outre, la mauvaise utilisation et le gaspillage de fonds publics nuisent considérablement à l'économie et au développement du pays. Dans ce domaine, le secteur des marchés publics, c'est-à-dire l'achat par l'État de fournitures, de services ou de projets à financement externe, représente un secteur fortement à risque de corruption (OCDE, 2011) et où les pertes sont substantielles

(collusion et gonflement des prix, attribution de contrats à des proches et détournement de fonds, etc.).

Dans un deuxième temps, la corruption jumelée à la lenteur administrative affecte aussi grandement les investissements locaux étrangers et nuit au développement du secteur privé. Selon la Banque mondiale, en matière de réglementation du secteur des affaires, Haïti figure au 151^e rang sur 183 pays. En effet, il est « très difficile de réaliser des transactions en Haïti et les droits de propriété sont très mal protégés [...] ». Il faut obtenir le feu vert de nombreuses agences et des plus hautes sphères de l'État pour démarrer une activité : cela prend 195 jours en moyenne. Les délais y sont aussi parmi les plus élevés du monde pour obtenir des permis de construire, le raccordement à l'électricité et au téléphone » (Alix, 2010). Cela peut décourager de nombreuses entreprises. De plus, sachant qu'il existe une corrélation entre la complexité des procédures et le recours à la corruption (Alix, 2010), bon nombre d'entreprises vont décider d'investir ailleurs, et parmi les rares qui vont choisir de s'établir en Haïti, une grande partie de leurs revenus qui pourraient parvenir aux caisses de l'État est malheureusement captée par des intérêts privés.

Finalement, il ne faut pas oublier que la corruption a aussi des impacts plus diffus sur des phénomènes tels que l'inflation. À l'évidence, l'échange de pots-de-vin affecte le prix de revient et le prix de vente des produits et peut entraîner une hausse généralisée des prix (Honlonkou, 2003).

Selon un classement des problèmes nationaux paru en 2007, le chômage et le coût de la vie élevés représentent, pour les ménages haïtiens, les deux problèmes les plus importants au pays (BRIDES *et al.*, 2007). Il est important de comprendre que la corruption nuit à la création d'emplois et contribue à l'augmentation du coût de la vie, ce qui conduit ultimement au maintien de la précarité des conditions de vie. Il faut également se rappeler que les répercussions de la corruption ne sont pas uniquement économiques, mais aussi sociales. La mauvaise utilisation et le détournement des ressources, le favoritisme et d'autres pratiques semblables créent des situations d'injustice sociale et nourrissent le cynisme populaire. Le résultat est une perte de confiance envers l'État, les élites et les agents publics. Or, la confiance constitue le fondement de nos systèmes politiques et, dans un milieu où le niveau de confiance est bas, il est difficile de mobiliser les gens et de faire des changements durables. En matière de corruption, les chiffres parlent d'eux-mêmes : 72,6 % des ménages haïtiens ne croient pas que le gouvernement soit sincère dans ses efforts anti-corruption.

4. POUR UN PLAN D'ACTION INTÉGRÉ DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Est-ce que l'État haïtien est sincère lorsqu'il affirme se préoccuper de la problématique que représente la corruption ? Il est

possible d'en douter. Cependant, s'il désire réellement s'y attaquer, il devra proposer davantage que des bonnes paroles et des promesses. En effet, la signature d'accords et de traités ou même les modifications législatives n'entraînent malheureusement pas automatiquement l'adoption de comportements « vertueux ». Il existe déjà de nombreuses mesures anti-corruption en Haïti telles que la ratification par le Parlement de la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption (CICC) en 2000; la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) en 2007; l'obligation de déclaration du patrimoine par certaines catégories de personnalités politiques, de fonctionnaires et autres agents publics, votée en 2004; l'adoption en 2009 de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (ULCC); et, entre autres, l'adoption de la Déclaration de Moulin-Sur-Mer, Montrouis, en 2012, dans laquelle une cinquantaine de parlementaires haïtiens se sont engagés à enclencher le processus législatif et à adopter une législation appropriée pour renforcer la lutte contre la corruption dans le pays (MINUSTAH, 2012). Or, on doit aller plus loin. Des efforts majeurs sont nécessaires et il est maintenant important de s'attaquer au cœur du problème, c'est-à-dire aux aspects culturels qui contribuent au maintien et à l'institutionnalisation de la corruption. Il est essentiel d'aller au-delà de la prévention ou des interventions structurelles et de s'attaquer de plein fouet à la problématique (Klitgaard, 2010).

Une culture viciée ne se change pas du jour au lendemain. Cependant, à l'aide d'un cadre de régulation approprié, d'institutions de surveillance indépendantes et efficaces, d'un système de communication, de formation et de sensibilisation efficace, il serait possible d'arriver à des résultats impressionnants. Un véritable processus de management éthique, de gestion des risques éthiques et d'éducation citoyenne doit être mis en place (Brodeur et Roy, 2011). Pour assurer son succès, il faudra que des leaders fassent office de catalyseurs. Une mobilisation générale est nécessaire. Elle peut cependant émaner de diverses sources (population, acteurs internationaux, acteurs politiques, etc.). En effet, des transformations peuvent s'amorcer, et ce, autant en suivant un processus *bottom-up* que *top-down*. Par contre, il est évident qu'une mobilisation simultanée de l'ensemble des acteurs pourrait créer la synergie nécessaire pour assurer les chances de succès à long terme d'une telle initiative.

L'ensemble des acteurs impliqués, directement ou non, dans la reconstruction et le relèvement d'Haïti doit comprendre que la corruption est un problème transversal qui touche tout le secteur public (finances publiques, justice, santé, éducation, etc.) et qu'il est impossible de la traiter isolément. Il faut faire de la lutte contre la corruption un objectif prioritaire en vue d'assurer le développement économique et social durable d'Haïti. Il est essentiel de mettre en œuvre un véritable plan d'action intégré de lutte contre la corruption qui permettra d'atteindre,

de manière simultanée, de nombreux objectifs fixés par l'État haïtien en matière de développement (lutte contre le chômage, accès à la justice, contrôle de l'inflation, etc.).

5. CONCLUSION

Dans cet article, nous avons tenté de mettre en relief l'importance de la corruption en Haïti. La corruption représente un problème majeur en Haïti et ses impacts sont considérables. Cependant, il est malheureux de constater que la lutte contre la corruption ne semble pas être une priorité absolue pour l'État haïtien. À l'instar de ce qui se passe ailleurs en Occident et dans de nombreux pays en développement, la lutte contre la corruption est vue comme un objectif de second ordre, un problème auquel on s'attaque une fois que les autres ont été résolus. Pourtant, la corruption constitue un frein considérable et, parfois, majeur à la réalisation de nombreux objectifs prioritaires en matière de développement tels que la réduction de la pauvreté, la lutte à l'inflation et la création d'emplois.

Depuis les dernières années, on discute énormément des problèmes de gouvernance en Haïti, des pistes de solutions et des réformes à entreprendre. Or, dans ces réformes, il y a un problème qui est trop souvent laissé de côté et ignoré, tel un éléphant dans un placard : il s'agit de la corruption. Sans véritable prise de conscience de cette problématique et de ses impacts, toutes les réformes entreprises présentement risquent malheureusement de se solder par un échec ou un succès éphémère. ■

BIBLIOGRAPHIE

- ALIX, G. (2010). « Reconstruction d'Haïti : le casse-tête de la corruption », *Le Monde*, 2 février.
- BRIDES *et al.* (2007). *Gouvernance et corruption en Haïti : Résultats de l'enquête diagnostique sur la gouvernance*, rapport final.
- BRODEUR, M., et P. DELORME (2011). *Pour une gouvernance locale responsable : Énoncé de gouvernance responsable*, Paris (France), Association internationale des maires francophones (AIMF).
- BRODEUR, M., et H. ROY (2011). *Le management des risques éthiques*, document de travail, Montréal (Canada), Guberna Services Conseils.
- CADET, W. (2008). *Haïti : Le naufrage de l'État : Quelle sortie ?*, Dakar-Fann (Sénégal), Panafrika, Silex/Nouvelles du Sud.
- CEPAL (2011). *Haïti : Évolution économique en 2010 et perspectives pour 2011*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Nations Unies.
- GLOBAL SECURITY (2009). *Corruption* [En ligne] <http://www.global-security.org/military/world/haiti/corruption.htm>
- HONLONKOU, A. (2003). « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable », *Mondes en développement*, vol. 3, n° 123.
- KLITGAARD, R. (2010). *Addressing Corruption in Haïti*, Claremont Graduate University (États-Unis), document de travail.

- MINUSTAH (2012). « Des parlementaires haïtiens s'engagent contre la corruption », *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*, 13 mars [En ligne] <http://minustah.org/?p=34623>
- OCDE (2008). *Corruption: Glossaire des normes pénales internationales*, Paris (France), Organisation pour la coopération et le développement économiques.
- OCDE (2011). *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, Paris (France), Organisation pour la coopération et le développement économiques.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2002). *Indice de perception de la corruption 2002* [En ligne] http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2002
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011). *Indice de perception de la corruption 2011* [En ligne] <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009). *La lutte contre la corruption en termes clairs*, Berlin (Allemagne), Transparency International.

Magaly Brodeur est chercheure au Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal. Son champ d'expertise est l'éthique publique ainsi que l'éthique des affaires. En 2009, l'Institut d'administration publique du Canada lui a décerné sa palme d'or dans le cadre de ses *Thought Leadership Awards* pour ses travaux en éthique. Ce prix vise à reconnaître les perspectives novatrices pour relever les défis de l'administration et des politiques publiques. En 2010, son ouvrage *Vice et corruption à Montréal* a remporté le concours Chercheurs auteurs de la relève des Presses de l'Université du Québec. Madame Brodeur est boursière de la Fondation Trudeau et agit régulièrement à titre de consultante, et ce, tant au Canada qu'à l'étranger. Elle enseigne l'éthique et la gouvernance à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal ainsi qu'à l'Université Quisqueya (Port-au-Prince, Haïti). magaly.brodeur@gmail.com

