

La gouvernance en temps de sortie de crise : la reconstruction de l'état en Haïti

Antoine Ambroise

Résumé: *Dans les jours qui ont suivi le séisme du 12 janvier 2010 ayant ravagé Port-au-Prince et ses environs, les dirigeants ont claironné sur tous les podiums qu'il s'agissait là d'une opportunité pour la refondation du pays et la reconstruction de l'État. Trois ans plus tard, les promesses du Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti, adopté dans les enceintes des Nations Unies, à New York, se sont évanouies dans le brouillard des luttes politico-institutionnelles. Le présent article entend relancer certains éléments de ce débat en faisant valoir, d'une part, que la reconstruction de l'État est le passage obligé pour la refondation du pays et, d'autre part, que l'atteinte de ces deux objectifs repose d'abord sur une déconcentration effective des services publics qui devra, dans un second temps, accompagner ce vaste mouvement de décentralisation politico-administrative revendiqué sans grand succès depuis la chute de la dictature.*



Rezime: *Nan jou ki te vin apre tranblemandtè 12 janvyè 2010 la te fin demantibilè Pòtoprens ak tout lòt vil ki te alantou li yo, dirijan ki te sou pouvwa a nan epòk sa a, pa te janm rate yon okazyon nan tout mikro ak sou tout platfòm pou fè konnen se yon gwo chans peyi a jwenn pou li pwofite rekonstwi Leta Ayisyen. Twa (3) lane pita, tout pwomès ki te fèt nan kad plan aksyon pou leve eskap figi ak devlope Ayiti a, plan ki te adopte nan Nasyonzi anedan kay LONI, nan vil Nouyòk, yo tout disparèt tankou bouya devan chalè batay politik ak enstitisyonèl. Atik sa a konte mete devan sèn lan kèk nan eleman ki te nan deba sa a, nan oun premye tan pou fè konnen, rekonstriksyon Leta ayisyen an se kalfou obligatwa pou pase pou refonde peyi a, epi yon lòt kote, reyalizasyon de (2) objektif sa yo chita dabò sou yon vrè dekonsantrasyon sèvis piblik yo ki dwe, yon lòt kote, fèt an menm tan ak mouvman desantralizasyon politik ak administratif la ki se yon nan revandikasyon pèp la depi apre Diktati Divalye a te tonbe.*

1. INTRODUCTION

Parler de la reconstruction d'Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, lequel a si durement frappé la région de la capitale et ses symboles emblématiques (le Palais National, la Primature, le Palais Législatif, le Palais de Justice et celui des ministères) qui permettaient encore de donner le change, ne doit pas nous faire oublier ce que fut cet État avant le séisme. Ce 12 janvier n'a été que le révélateur de la faillite d'un État faible rongé depuis trop longtemps par un ensemble de crises structurelles que nous avons analysées ailleurs sous les vocables de « crise de légitimité et d'identité », « crise d'efficacité et de productivité » et « crise de répartition des ressources », dont les manifestations les plus visibles au sein de l'appareil d'État ont pour noms : « corruption généralisée », « sous-administration » et « maladministration ». Associées à la crise conjoncturelle du séisme, ces trois crises ont entraîné l'effondrement pur et simple de cet État qui s'est révélé, en cette circonstance, incapable de se manifester pour faire face à l'urgence et pour assurer un minimum de coordination de l'aide étrangère venue de partout. [...] Dans les jours qui ont suivi le réveil des dirigeants de leur léthargie, on a vu ces derniers, sur toutes les tribunes, prendre l'engagement de faire en

sorte que le 12 janvier soit transformé en opportunité pour la refondation du pays et la reconstruction de l'État. C'est sur cette idée-force que s'ouvre en effet le Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti présenté à New York aux bailleurs de fonds internationaux le 31 mars 2010, sous-entendant qu'il n'est pas possible de reproduire le même modèle après le 12 janvier, soit une capitale victime de son obésité et un pays de sa macrocéphalie, une capitale et sa zone métropolitaine concentrant l'essentiel des institutions et des services publics ainsi que des activités économiques, laissant dans l'abandon presque total le reste du pays. Le pari à relever est de concevoir et de bâtir un autre pays sous le leadership d'un État qui lui-même est à construire.

Les éléments devant contribuer à la reconstruction de ce nouvel État figuraient dans le chapitre du Plan d'action consacré à la refondation institutionnelle à côté de laquelle on relevait la refondation territoriale, la refondation économique et la refondation sociale. La présentation de ces quatre thèmes est encadrée, en amont, par la description d'une vision optimiste de l'avenir qui ferait d'Haïti un pays émergent d'ici 2030, dirigé par un État unitaire, fort, responsable, garant de l'application des lois et de l'intérêt des citoyens, fortement déconcentré

et décentralisé et, en aval, par la création des structures de gestion de la reconstruction mises en place pour suppléer aux carences de la capacité de gouvernance des actuelles institutions de l'État et surtout pour rassurer les pays donateurs sur le bon usage de leurs contributions à la reconstruction du pays.

Il serait certes intéressant de se questionner sur l'état de la mise en œuvre des mesures à court et à moyen terme prévues dans les quatre volets de ce Plan d'action. Nous ne saurions entreprendre ici une telle démarche. Par contre, nous allons voir d'un peu plus près ce qu'il en est de la refondation institutionnelle et de la mise en place des structures de gestion. Dans un second temps, nous nous attacherons à identifier les composantes de la reconstruction de cet État qui est, selon nous, sinon un préalable, du moins une condition essentielle à la refondation du pays, puisqu'il lui revient d'en assurer le pilotage.

2. ÉTAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFONDATION INSTITUTIONNELLE

Les mesures à court terme visant la relance de la gouvernance institutionnelle se départageaient entre :

- le redémarrage et la consolidation des institutions démocratiques : relogement temporaire du Parlement, tenue d'élections crédibles dans le respect du calendrier constitutionnel, recherche de consensus politique à cette phase de relèvement/reconstruction ;
- le redémarrage des services publics : relocalisation selon un plan bien défini de services essentiels des administrations centrales dans des locaux temporaires en accordant la priorité aux administrations cruciales à la relance du pays ; renforcement des administrations déconcentrées et des instances décentralisées faisant face à l'arrivée massive de sinistrés en y réaffectant les cadres et techniciens de l'administration centrale qui ne font pas partie des services essentiels ;
- la reconstitution au sein de la fonction publique d'une masse critique de ressources humaines qualifiées par la mise en place d'un programme de formation intensive, par l'utilisation de l'expertise de la diaspora ;
- la relance, après adaptation, du programme-cadre de réforme de l'État en cours de mise en œuvre avant le séisme ;
- le redémarrage de la justice et de la sécurité publique : mise à disposition de locaux temporaires, fourniture d'équipements et de matériels, recrutement de policiers pour compléter les unités affectées par le séisme, mise en service effective de l'École nationale de la magistrature, reconstruction ou aménagement des établissements pénitentiaires des zones affectées.

En réalité, au cours des 12 mois ayant suivi la conférence de New York, rien de tout cela ne s'est déroulé comme prévu. La remise en marche des institutions de l'État s'est faite cahin-caha, pour ne pas dire dans le plus grand désordre. Quant à la mise en œuvre des autres composantes de la refondation, rien ne nous permet d'affirmer qu'elle a réellement débuté.

Un tel constat peut aussi être fait en ce qui a trait à la mise en place des structures de gestion de la reconstruction. Celles-ci sont de deux ordres : le Fonds fiduciaire multi-donateurs (FFMD) ou Fonds pour la reconstruction et le développement d'Haïti, géré par la Banque mondiale, et la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), constituée de représentants de la communauté internationale et de représentants des grandes composantes de l'État, de la société civile et de la diaspora et présidée par le premier ministre haïtien d'alors, Jean-Max Bellerive, et l'ancien président des États-Unis d'Amérique, William J. Clinton.

Plus de six mois après son entrée en vigueur, le FFMD n'aura atteint que 10 % des engagements consignés à la conférence de New York. Quant à la CIRH, son mandat a expiré avec la fin de la période d'urgence aménagée à la suite du séisme ; son fonctionnement aura été dominé (et biaisé) par la composante internationale, au détriment de la partie haïtienne qui s'en est d'ailleurs plainte à travers une lettre ouverte mettant en exergue son impuissance et son rôle peu reluisant de faire-valoir...

Il semble évident que la reconstruction de l'État tarde à se manifester malgré la présence d'un plan d'action dont l'un des objectifs était de relancer cette reconstruction par la mise en marche des institutions. Quelles doivent être les nouvelles orientations de cette nécessaire reconstruction de l'État sans laquelle le projet de refondation du pays risque d'être compromis ?

3. RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT EN TANT QU'ÉTAPE PRÉALABLE DE LA REFONDATION DU PAYS

Pour faire œuvre complète, ces orientations devraient concerner toutes les composantes de l'État. Dans le cadre de cet article, cependant, nous limiterons à la composante exécutive. Plus concrètement, nous traiterons de la nécessité de doter le pays d'une nouvelle constitution et d'adapter le système politico-administratif aux exigences de la refondation du pays.

Ce deuxième point rejoint bien des aspects présents dans le Programme-cadre de réforme de l'État, dont la mise en œuvre, en cours avant le séisme, avait timidement débuté par la mise en place du cadre institutionnel de la réforme : le Conseil supérieur de l'administration et de la fonction publique (CSAFP) avait tenu quelques rencontres avant de tomber dans l'oubli. ►

L'Office de management et des ressources humaines (OMRH), malgré ses problèmes de gestion interne, tentait tant bien que mal de trouver sa place dans l'univers administratif haïtien plutôt hostile à toute forme de régulation. Il en est de même des directions des ressources humaines des ministères qui s'implantaient progressivement.

Mentionnons la présence, avant le séisme, de quatre partenaires de la coopération internationale qui appuyaient l'OMRH dans la mise en œuvre de différents volets du Programme-cadre :

- la Banque mondiale dans le montage du Fichier central de la fonction publique ;
- la Banque interaméricaine de développement (BID) dans la prise en charge des cadres supérieurs de l'OMRH, dans la gestion et la valorisation des ressources humaines et dans l'amélioration de la productivité et de l'efficacité du secteur public en matière de prestations de service ;
- le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans la mise à disposition de personnel technique au sein de l'OMRH ;
- le Canada et le Québec réunis au sein du Projet d'appui au renforcement de la gestion publique (PARGEP) pour fournir à la présidence, à la primature, à l'OMRH, au ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et au ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) de l'assistance technique en matière de coordination gouvernementale, de planification et de coordination de l'aide internationale, de modernisation administrative et de gestion des ressources humaines et des finances publiques.

Le séisme qui a provoqué l'effondrement de l'OMRH a mis un terme aux activités des partenaires, à l'exception du PARGEP qui a pu difficilement poursuivre certaines activités en matière de formation, de communication gouvernementale et de gestion des finances publiques.

Il s'agit là de tout un ensemble d'acquis sur lesquels la reconstruction de l'État post-séisme pourra compter en tenant compte des nouvelles réalités parmi lesquelles figure la nécessité de doter le pays d'une nouvelle constitution et d'adapter le système politico-administratif aux exigences de la reconstruction/refondation du pays. Compte tenu des débats encore en cours malgré la publication récente (et controversée) de la Constitution de 1987 amendée, nous passerons à pieds joints sur la problématique d'une nouvelle constitution. Ci-après, nous mettons en relief la question du réaménagement du système politico-administratif.

3.1 Adapter le système politico-administratif aux exigences de la refondation du pays

La reconstruction/refondation du pays sur de nouvelles bases plaide pour la mise en place du type d'État le plus capable de remplir convenablement ses nouvelles missions. L'État stratège proposé il y a déjà quelques années par la Commission nationale pour la réforme administrative (1998) nous semble revêtir les caractéristiques appropriées pour relever les nouveaux défis.

L'État stratège privilégie les modes d'action indirects sans récuser l'action directe quand nécessaire, cultive le souci du résultat et demeure conscient qu'il n'a pas les moyens de tout faire et de tout contrôler, ni la liberté de se désengager, particulièrement dans un contexte où il est perçu comme le lieu de résolution de tous les problèmes. C'est un État en situation de faire des choix et qui n'hésite pas à responsabiliser ses partenaires (collectivités territoriales, secteur privé, société civile) dans la prestation des services.

Les principales fonctions que la nouvelle administration de cet État stratège devra remplir seront de trois ordres :

- une fonction de planification stratégique par laquelle elle élabore les politiques publiques appropriées ;
- une fonction de régulation par laquelle elle contribue par des mesures indirectes (réglementation, incitation fiscale et budgétaire, contrôle...) à la mise en œuvre des politiques ;
- une fonction de prestation de services par laquelle elle assure directement la mise en œuvre des politiques publiques.

L'administration centrale de l'État stratège se limitera à l'exercice des deux premières fonctions tandis que l'administration déconcentrée et les instances décentralisées rempliront la troisième fonction, soit directement, soit par le truchement des partenaires du secteur privé ou de la société civile. Il résultera de ce partage un délestage de l'actuelle administration centrale au profit de l'administration territoriale.

La reconstruction de l'État sous les traits de l'État stratège, prenant comme assise les instances déconcentrées et décentralisées, modifiera la configuration de l'appareil gouvernemental traditionnel, instaurera une réforme en profondeur de la fonction publique, rendra accessibles les moyens technologiques en vue d'améliorer le fonctionnement et la qualité des services publics et logera ces services dans des complexes administratifs modernes, bien équipés et accessibles au public et aux usagers tant dans la capitale qu'en province (chefs-lieux des départements et arrondissements).

La façon désastreuse dont l'État traditionnel a rempli, jusqu'à présent, ses missions doit être complètement redéfinie pour répondre aux exigences du nouvel État stratège et pour permettre à ce dernier de relever les défis de la reconstruction

et de la refondation nationale. L'identification et la prise en charge de ces nouvelles missions se feront, entre autres, par la restructuration du gouvernement et par la mise en place d'une fonction publique compétente et accessible aux citoyens. [...]

4. REFONDATION DU PAYS ET RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT PAR LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION

Nous avons précédemment fait valoir que la refondation nationale et la reconstruction de l'État devront prendre comme assise la déconcentration et la décentralisation, cette dernière ne se limitant pas à la seule décentralisation politique, mais aussi à la décentralisation des activités économiques, principal levier de création d'emplois dans les provinces pour, sinon stopper, du moins ralentir le mouvement migratoire vers la capitale. La macrocéphalie dont nous avons parlé au début n'est pas seulement institutionnelle, elle est aussi économique. Il n'est pas normal que 60 % du PIB se soit volatilisé en moins d'une minute à cause d'un séisme limité à la zone métropolitaine. Il n'est pas normal que 80 % de l'argent en circulation au pays se concentre dans cette même zone métropolitaine.

Pour inverser le courant qui draine tout dans cette direction, un vigoureux plan d'aménagement du territoire privilégiant la création de pôles de développement pour la mise en valeur des capacités, potentialités et ressources régionales s'impose. La mise en œuvre de ce plan d'aménagement requiert des infrastructures de base et des services que les structures déconcentrées et les instances décentralisées de l'État doivent rendre accessibles. Actuellement, elles sont loin de pouvoir relever un tel défi.

Le constat a en effet été brutal quand le séisme a anéanti la capitale et la région métropolitaine : aucun service public des régions épargnées n'a été en mesure de porter secours aux sinistrés. Quand ces derniers se sont repliés vers ces régions pour assurer leur survie, ils n'ont pu compter sur aucune structure d'accueil, si ce n'est celle de leurs familles vivant déjà dans la précarité.

Puisque la déconcentration et la décentralisation sont désormais devenues des impératifs dans la démarche de refondation du pays et de reconstruction de l'État, cela signifie-t-il que ces deux processus doivent être menés de front dans un contexte où les ressources financières et humaines de qualité sont si rares ? Ne conviendrait-il pas mieux d'en privilégier un qui devra atteindre un certain niveau d'accomplissement avant de passer à l'autre ? Les constituants de 1987 nous ont fourni des pistes pour répondre à ces questions dans la formulation de l'article 87 de la Constitution selon lequel la déconcentration doit accompagner la décentralisation. Bien d'autres facteurs plaident en faveur d'interventions préalables en matière de déconcentration administrative. Beaucoup de ministères ont

fait une certaine expérience de directions départementales sans réelle délégation des responsabilités et sans moyens adéquats. Jusqu'à présent, personne ne s'est aventuré à évaluer le coût de la décentralisation dans la mise en place des structures prévues par la Constitution et les travaux sur le transfert des compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales sont loin d'être complétés. Quant aux ressources humaines compétentes, déjà denrées rares en administration centrale, elles sont loin d'être disponibles pour faire fonctionner convenablement l'ensemble des structures décentralisées.

4.1 La déconcentration des services publics comme première étape de la reconstruction de l'État en vue de la refondation du pays

Pour toutes ces raisons, ajoutées à celle d'un allègement du cadre institutionnel de la décentralisation à entreprendre, il est impératif qu'une réelle déconcentration administrative précède la décentralisation des services dans ce vaste projet de reconstruction de l'État en vue de la refondation du pays.

C'est donc dire que le moment est venu d'élaborer une réelle politique de déconcentration administrative axée sur la délégation des responsabilités accompagnée de moyens conséquents pour agir convenablement. Les délégations et vice-délégations ne seront plus des coquilles vides, mais de véritables centres de pouvoir équipés en ressources humaines et matérielles suffisantes pour être en mesure d'agir comme centres de coordination des directions ministérielles départementales responsables de la prestation à la population de services de qualité et en quantité suffisante. Cette nouvelle administration territoriale sera aussi en mesure de jouer le rôle de soupape en situation de crise. D'où l'urgence d'une répartition équilibrée des agents de l'État sur le territoire national ayant à leur disposition des moyens d'intervention adéquats.

Cette opération de déconcentration aurait dû être conduite au cours de la première année de fonctionnement du prochain gouvernement en accordant la priorité aux quatre grands ministères de services (éducation nationale, santé publique, agriculture et travaux publics).

4.2 La décentralisation politico-administrative comme deuxième étape de la reconstruction de l'État en vue de la refondation nationale

Au cours de cette opération, la décentralisation, l'une des principales revendications de la population depuis la chute de la dictature et nouveau credo des politiciens après le 12 janvier 2010, ne sera pas reléguée aux oubliettes. Ce sera le moment de remplir les conditions de sa mise en œuvre, dès la deuxième année du gouvernement, en effectuant les études préalables et indispensables à un démarrage qui sera gage de succès. ►

Il faudra dresser un état des lieux des collectivités territoriales, élaborer et adopter la politique nationale de décentralisation tant de fois annoncée, revoir à la lumière de cette politique les décrets de 2006 sur la décentralisation jusqu'à ce jour inopérants, prévoir le mode de financement des collectivités territoriales qui devront progressivement passer des dotations de l'État à des ressources propres par une fiscalité locale adaptée.

5. CONCLUSION

De nombreuses autres mesures liées à la reconstruction de l'État haïtien devront être entreprises par les nouveaux dirigeants. La modernisation de la gestion des finances publiques, processus dans lequel le PARGEP assiste les fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances dans des réflexions en vue de l'implantation du budget-programme, est l'une de celles-là. La modernisation du cadre légal, première étape de l'instauration d'un État de droit et de la lutte contre l'impunité, en est une autre. Les textes fondamentaux pour ester en justice – Code civil, Code pénal, Code criminel, hérités du

Code Napoléon – doivent être revus et corrigés ainsi que les lois et décrets promulgués sous la dictature des Duvalier et toujours en vigueur, coiffés du label de « Présidence à vie ».

Il convient aussi de procéder au rétablissement des instruments d'identification des personnes et des biens: état civil, cadastre, régime foncier, qui sont les fondements de l'exercice des droits du citoyen pour, entre autres, voter, garantir des droits, payer des impôts, sécuriser les transactions commerciales et les transmissions de patrimoine, sans oublier la mise en place de vigoureux mécanismes de gouvernance de crise, tant au niveau national que local, pour ne plus revivre les expériences des récents événements catastrophiques des ouragans de 2008 et du séisme de 2010. ■

REMERCIEMENTS

Cet article est une adaptation d'une conférence donnée par l'auteur à l'Institut d'administration publique de Québec (IAPQ) le 12 mai 2011. L'auteur remercie les coéditeurs invités pour cette adaptation.

Antoine Ambroise, Ph.D., a été Professeur titulaire d'administration et de politiques publiques au Département de science politique de l'Université Laval, et Directeur de département à la Faculté des sciences de l'éducation et Vice-Doyen aux études de 2^e et 3^e cycles et à la recherche de la Faculté des sciences sociales. Il a contribué au développement des connaissances dans ses champs de spécialisation par de nombreuses publications sous forme d'articles scientifiques dans des revues spécialisées et d'ouvrages collectifs. En 1995, le Professeur Ambroise orientait sa carrière dans l'expertise internationale. Il a été pendant près d'une décennie Conseiller technique principal (gouvernance et réforme administrative) au Programme des Nations-Unies pour le développement en Haïti. Il a contribué en 1997 à la création de la Commission nationale pour la réforme administrative au sein de laquelle il a joué un rôle majeur. Il a été Directeur de cabinet du Premier Ministre Jacques-Édouard Alexis. Docteur en science administrative de l'Université de Grenoble au terme d'une formation de base en science politique et en administration publique à l'Université Laval, Antoine Ambroise est aussi un des sept membres fondateurs de l'Université Quisqueya. aambroise_2000@yahoo.fr

