

Lutte contre les changements climatiques en Haïti : des pistes pour comprendre la complexité du problème

Raoul Vital

Résumé : La fragilité des civilisations et l'équilibre des écosystèmes terrestres sont des problématiques qui préoccupent, depuis fort longtemps, les sociétés humaines. Jared Diamond a soutenu la thèse que des sociétés des plus organisées se sont effondrées parce qu'elles ont échoué dans la gestion de leurs ressources environnementales. À travers cette approche, l'efficacité de l'action publique en matière de gestion environnementale est mise à rude épreuve. Gouvernance, ce vieux concept remis à l'ordre du jour dans un contexte de crises où les méthodes de management privé sont proposées comme solutions à l'incapacité des appareils publics de gérer le développement, renvoie à l'idée de transparence, d'éthique, d'efficacité de l'action publique.

Le présent article se propose de présenter des pistes pour la construction d'une réponse adéquate à la situation de crise environnementale en Haïti et la compréhension du décalage existant entre le système institutionnel et la complexité de cette crise. Cette approche permettra de construire la grille d'analyse nécessaire à l'étude des expériences haïtiennes en matière de gestion environnementale.

Rezime : Frajilite kèk sivilizasyon epi ekilib kèk ekosistèm ki gen sou tè a se pwoblematik ki rete prezan nan tout sosyete depi byen lontan. Daprè Jared Daimond gen sosyete, trè byen òganize, ki te disparèt paske yo pa te konnen ki jan pou yo jere resous ki nan anviwònman yo. Apwòch nou pral itilize la a ap sèvi pou nou teste seryezman efikasite aksyon Leta nan domèn resous ki nan anviwònman yo. Gouvènans, ki se yon ansyen konsèp ki vin retounen alamòd nan yon sityasyon kriz kote metòd jesyon prive yo pwopoze kòm solisyon devan enkonpetans Leta pou jere devlopman, mete devan je nou li de kou transparans, etik, efikasite Leta.

Nan atik sa a nou parèt avèk solisyon pou nou pwopoze yon repons ki genyen sans nan sityasyon kriz anviwònman an sou tè Ayiti epi pèmèt moun konprann jan sistèm Leta a depaman parapò ak pwofondè kriz la. Se kalite apwòch sa a ki ap pèmèt nou devlope tablo analiz ki pou ede nou etidye eksperyans natif natal sou tè Ayiti pou nou jere pwoblèm klima a nan anviwònman nou an.



1. INTRODUCTION

Le changement climatique est incontestablement le défi majeur qui s'impose aux sociétés actuelles. Déséquilibre des écosystèmes terrestres, modification des modes de vie, dégradation des conditions socioéconomiques sont entre autres des menaces à la survie de l'espèce humaine. Il y a plus de deux décennies, le Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro, avait posé cette préoccupation dans toute son acuité. La 21^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui a eu lieu en 2015 à Paris a rappelé la fragilité de notre civilisation face à la crise écologique et défini une approche globale et universelle pour résoudre cette crise qui fragilise les sociétés modernes. Ce modèle de gouvernance climatique internationale pourrait-il permettre de préserver l'équilibre entre les sociétés et leur environnement? Gouvernance, ce vieux concept remis à l'ordre du jour dans un contexte où les méthodes de management privé sont proposées comme solutions à l'incapacité des appareils publics de gérer le développement, qui renvoie à l'idée de transparence, d'éthique, d'efficacité, est un phénomène fractal. Autrement dit, considérer à différents paliers : international, national et local, la gouvernance conserve la même configuration. À partir d'une approche centrée sur la fractalité de la gouvernance [1], le présent

article se propose d'élucider le processus de la construction d'une réponse haïtienne à la situation de crise environnementale. Cette approche permettra de construire la grille d'analyse nécessaire à l'étude des expériences haïtiennes en matière de gestion environnementale. L'hypothèse formulée et discutée ici présume que le système institutionnel haïtien est décalé par rapport à la complexité de la crise environnementale à laquelle le pays fait face. Dans cette perspective, nous présenterons, dans un premier temps, l'évolution historique de l'État d'Haïti afin de mettre en lumière le décalage qui s'est creusé au fil du temps entre les institutions et l'ampleur de la crise. Nous analyserons, dans un second temps, les différentes expressions de la crise de l'État d'Haïti afin de voir le changement qualitatif à opérer pour réduire ce décalage.

2. HAÏTI : INSTITUTIONNALISATION MANQUÉE

La crise institutionnelle haïtienne a des racines historiques profondes. La lutte pour le contrôle du pouvoir entre les fractions des élites politiques a constitué un blocage pour la mise en place du nouvel État. Comme le souligne Sauveur Pierre Étienne, pendant deux siècles, les élites politiques se sont engagées dans des luttes fratricides pour la conquête, l'exercice et la conservation du pouvoir politique [2].

Eric Sauray a montré que l'échec de l'institutionnalisation du pays résulte d'un décalage entre les pratiques institutionnelles et la norme. Il conclut qu'il ne suffit pas d'avoir des institutions pour avoir la démocratie [3]. Pour Hauriou, la démocratie découle du processus de nationalisation du pouvoir au cours duquel le peuple acquiert la conscience d'être le détenteur originaire du pouvoir et dispose de moyens pour contrôler les gouvernants qui acceptent cette nationalisation et le contrôle de leur autorité [4]. Dans le cas d'Haïti, les bases de la démocratie et de l'État moderne ont été sapées dès le lendemain de l'indépendance. Les anciens esclaves devenus libres fuyaient systématiquement le modèle proposé par les élites. Paul Moral a décrit la situation en ces termes : « *Les cultivateurs, libérés en principe, mais menacés en fait du travail quasi forcé sur un certain nombre de grandes plantations conservées ou reconstituées, s'éparpillèrent dans les mornes, s'installant de préférence au milieu des bois où ils trouvaient à la fois les fruits des arbres nourriciers et les cachettes les plus sûres*¹ ». L'État moderne et occidental, qui est l'état électif, à personnel variable et reposant principalement sur la délégation temporaire de l'autorité par ceux qui doivent la subir, connaît un cuisant échec en Haïti [5].

Depuis que le rêve de construire le nouvel État a viré au cauchemar en 1806 à la suite de l'assassinat du père de l'Indépendance haïtienne, Jean-Jacques Dessalines, tous les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas pu redresser le fonctionnement des institutions pour mettre l'État au service du peuple. Raoul Peck (1998), récemment encore, dénonce la lourdeur administrative qui paralyse le fonctionnement de l'administration. La description qu'il a faite du circuit administratif est révélateur de cette paralysie : « *La réquisition, signée par le ministre, l'administrateur et/ou le comptable, est envoyée au ministère des finances qui refait les mêmes contrôles (cela peut prendre une semaine à 3 mois), envoie l'ensemble du dossier à la cour des comptes qui vérifie que tout est correct (de 2 jours à 4 mois), le tout revient aux finances au service qui doit émettre le chèque (de 1 jour à 5 mois), puis le chèque est envoyé au Trésor (de 1 jour à 6 mois) où le comptable du ministère peut aller le chercher*² ». Avec ces délais, l'action publique, dont la mission principale est de rechercher l'équilibre entre la cohésion sociale, l'efficacité économique et le respect de l'environnement, souffre de paralysie totale.

3. L'INEFFICACITÉ DE L'APPAREIL ÉTATIQUE

Du point de vue constitutionnel, l'organisation administrative de l'État d'Haïti est structurée autour d'organes centraux et d'organes territoriaux. De manière factuelle, le système institutionnel est caractérisé par la centralisation du pouvoir. Ce décalage entre les normes et les faits engendre une crise de l'État moderne en Haïti dont les expressions sont multifformes.

1. Paul Moral (1961). *Le paysan haïtien : Étude sur la vie rurale en Haïti*, Paris, Maisonneuve et Larose, p. 268 -269.

2. Raoul Peck (1998). *Monsieur le Ministre... Jusqu'au bout de la patience*, Préface de Russell Banks, Port-au-Prince, Editions Velvet, p. 122.

3.1 Décentralisation bloquée

Haïti a opté pour la décentralisation, qui est l'un des modes d'organisation de l'administration où, en plus des compétences transférées par l'État, la gestion de certains intérêts est accordée à des organes qui sont des personnes publiques distinctes de l'État. La décentralisation doit, en ce sens, rechercher l'efficacité dans l'action publique. Vue sous cet angle, la décentralisation est l'inversion de la centralisation du pouvoir absolu vers la ville [6]. Si certains auteurs constatent la centralisation extrême de l'État d'Haïti, pour Danroc, il y a plus de concentration que de centralisation parce que les biens, les services et le pouvoir sont concentrés en un lieu central qui ne gouverne pas au niveau local [6]. Or, « gouverner » renvoie à l'ensemble des activités des acteurs sociaux, politiques et administratifs que l'on peut considérer comme des efforts ayant pour but de guider, de diriger, de contrôler ou de gérer les sociétés ou des secteurs ou des aspects de celles-ci [7]. La gestion de la situation créée par le cyclone Matthew en 2016 dans les départements du Sud et de la Grand'Anse d'Haïti montre que les autorités n'ont pas le contrôle du territoire. On avait constaté que le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, responsable de la protection civile, qui exerce le contrôle de tutelle sur les entités décentralisées, se plaignait de ne pas être en mesure de contacter les autorités locales se trouvant dans les zones touchées par le cyclone.

3.2 La crise environnementale

À cause de son relief montagneux à plus de 75 % avec des pentes [8] et sa position géographique, Haïti est exposée à des événements hydroclimatiques extrêmes. La dégradation de l'environnement prend des proportions inquiétantes tant en milieu urbain qu'en milieu rural. En milieu urbain, le développement incontrôlé des villes en dehors de toute norme d'urbanisation détruit le cadre physique et expose les populations aux risques d'inondation. En milieu rural, les mauvaises pratiques culturelles engendrent le déboisement, l'érosion et la dégradation des bassins versants. À cela, il convient d'ajouter la mise en œuvre de certains projets agricoles, par les gouvernements ou par le secteur privé avec l'appui des autorités étatiques, qui ont provoqué des dégâts considérables à l'environnement du pays. L'expérience de la Société haïtiano-américaine de développement agricole (SHADA) est un cas emblématique de ces types de projets.

3.3 L'exemple de la SHADA

L'histoire de la SHADA et les conséquences qui en découlent ont été documentées par Myrtha Gilbert [9]. La SHADA a été fondée le 30 juillet 1941 à la suite d'une étude sur la capacité d'Haïti à fournir une production satisfaisante de caoutchouc. Cette société anonyme avait pour but de développer et d'exploiter toutes les ressources agricoles et autres ressources du territoire d'Haïti. En août 1941, l'État haïtien a signé un contrat avec la SHADA concédant à cette dernière, pour une durée de 50 ans, une superficie d'*approximativement 150 000 ares de terres plantés en arbres susceptibles de produire des bois de charpente et situés dans les forêts de Morne des Commissaires, du Morne la Selle et Cerca la source avec le privilège exclusif pour la société d'y pratiquer des coupes d'arbres en vue de*

production des bois de charpente et autrement exploiter les terres affermées³».

Début janvier 1943, la SHADA a planté plus 100 000 acres pour l'expérimentation de la *Cryptostegia* destinée à la production du caoutchouc [9]. Ces plantations ont été étendues un peu partout dans les zones d'exploitation de la compagnie. Plus tard, il s'est révélé que la *Cryptostegia* contient un faible pourcentage de caoutchouc (3 à 4 %). Pour restituer les terres aux agriculteurs qui ont été expropriés au bénéfice de ce projet, la SHADA a fait brûler les milliers d'hectares de plantations de *Cryptostegia* entre mars et juillet 1944 [9]. Dix ans après sa mise en activité, la SHADA déposait le bilan; des milliers d'hectares de terre ont été déboisés, notamment au Morne des Commissaires et à La Selle. Il est vrai que la déforestation du pays remonte à la période coloniale, marquée par l'exportation massive de bois précieux et le défrichement des plaines pour l'installation des grandes plantations; néanmoins, l'expérience de la SHADA montre la faiblesse de l'État d'Haïti incapable d'assurer une gestion rationnelle des ressources naturelles.

3.4 Des institutions incapables de répondre aux problèmes environnementaux

Les systèmes de pensée, les institutions et les modes d'action collective n'évoluent pas au même rythme que les techniques et les dynamiques économiques [1]. Haïti dispose d'un éventail de textes juridiques sur l'environnement. Ces normes concernent entre autres la protection des sols et des arbres, la pollution, les bâtis, les nuisances, les ressources naturelles, l'aménagement du territoire. Le décret portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour le développement durable de 2006, constituant une avancée du droit de l'environnement en Haïti, propose un cadre de gouvernance environnementale pour harmoniser les actions de l'État et des collectivités territoriales. Ce décret crée un ensemble d'entités pour coordonner les politiques publiques en matière environnementale. Il instaure un régime de responsabilité civile et pénale pour sanctionner les infractions environnementales définies comme «*toute action ou omission qui contribue à dégrader l'environnement, les écosystèmes ou à mettre en péril la santé humaine, animale ou végétale, en violation des normes techniques établies légalement*⁴».

Plus d'une décennie après la promulgation de ce décret, force est de constater que les principales entités prévues ne sont pas mises

en place. Ce décret, comme toutes les autres lois relatives à la protection de l'environnement qui l'ont précédé, n'est pas appliqué. Les infractions environnementales persistent dans l'indifférence totale des institutions. Avec ce décalage entre les pratiques institutionnelles, la norme et les pratiques sociales, il sera difficile pour Haïti de relever les défis du changement climatique.

4. CONCLUSION

Les impacts du changement climatique en Haïti ne sont pas à démontrer. Les scénarios établis montrent qu'à l'horizon 2025, les coûts cumulés de l'inaction pourraient atteindre plus de 1,8 milliard de dollars américains alors que les coûts de l'adaptation au phénomène s'élèvent à 261 millions de dollars américains [10]. Il est aussi évident que l'appareil étatique haïtien, dans l'état actuel, ne pourra pas inventer les réponses adéquates à une crise environnementale qui pourrait conduire à l'effondrement du pays. Il est donc urgent de redresser les institutions nationales pour les mettre en phase avec l'ampleur du défi du changement climatique.

La faiblesse de l'État n'est pas une particularité haïtienne – nonobstant la trajectoire différente de la constitution de l'État-nation d'Haïti. Elle est une caractéristique des pays en développement. L'approche globale adoptée pour affronter les impacts du changement climatique ne pourrait être efficace sans le renforcement des capacités des États faibles. Il est donc nécessaire de trouver le consensus à tous les niveaux (global, national et local) sur des valeurs communes et de changer notre système de production et notre rapport à l'environnement. ■

BIBLIOGRAPHIE

1. CALAME, Pierre (2003). *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie.
2. ÉTIENNE, Sauveur Pierre (2007). *L'énigme haïtienne. Échec de l'État moderne en Haïti. Essai*, Montréal, Mémoire d'encrier; Presses de l'Université de Montréal.
3. SAURAY, Éric (2015). «L'instabilité des institutions démocratiques post-1986: triomphe du pactisme et oubli de l'esprit des lois», *Haïti Perspectives*, vol. 4, n° 3.
4. HAURIU, André (1968). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Éditions Montchrestien.
5. LEROY-BEAULIEU, Paul (1888). «L'État moderne et ses fonctions», *Revue des Deux Mondes*, 3^e période, tome 88, p. 562-600.
6. DANROC, Gilles (1996). *État de droit, décentralisation*, Port-au-Prince, Haïti solidarité internationale, Volume 4, Collection Pour l'état de droit en Haïti.
7. KOOIMAN, Jan (1993). *Modern governance: New government – society interactions*, Londres, Sage, 1993, p. 2.
8. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (MDE) (2014). *Deuxième communication nationale sur les changements climatiques*.
9. GILBERT, Myrtha (2011). *Shada: chronique d'une extravagante escroquerie*, Port-au-Prince, L'Imprimeur.
10. MDE/PNUD (2015). *Estimation des coûts des impacts du changement climatique en Haïti*.

Raoul VITAL est Communicologue et Juriste. Il est spécialiste en Gestion et Évaluation des Collectivités Territoriales. Il a une bonne expérience en éducation environnementale. Il a participé à diverses réunions internationales sur le changement climatique. Actuellement, il est responsable de communication du Programme d'Appui à la prise en compte du changement climatique dans le développement national d'Haïti. raoulvital2@gmail.com