



For Official Use

Conferencia Interamericana de Seguridad Social  
Inter-American Conference on Social Security

---

French

CISS/WP/1001  
For Official Use

## SOCIAL POLICY IN HAITI

For comments and suggestions please contact Gabriel Martínez at  
[gabriel.martinez@ciss.org.mx](mailto:gabriel.martinez@ciss.org.mx)

French

## LA POLITIQUE SOCIAL EN HAÏTI

### Version préliminaire

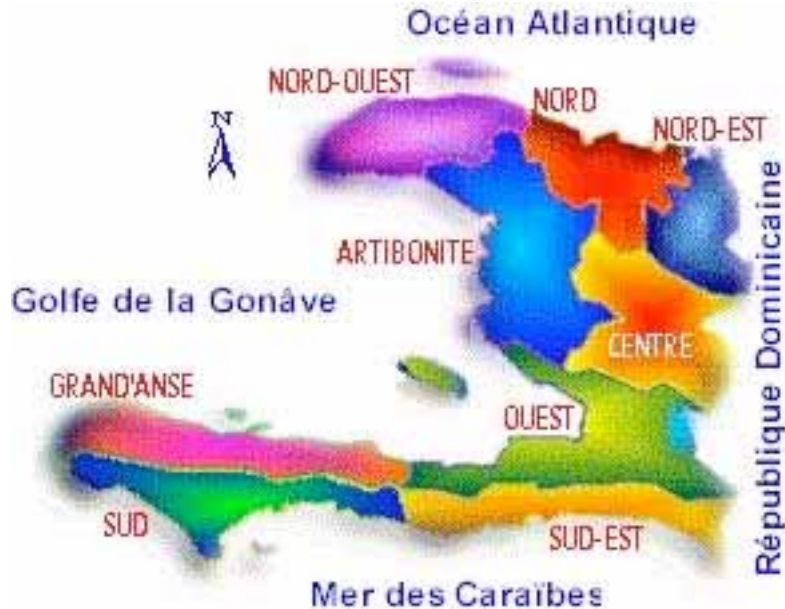
Le but de ce document est donner un diagnostic et faire une proposition de l'architecture administrative du système de protection social haïtien. Haïti a besoin de trouver des solutions pour résoudre ses grands problèmes dans le domaine de la santé, le vieillissement, l'invalidité, les risques du travail, le problème des délinquances juvéniles et autres.

Encore, il est nécessaire que le plan du système de sécurité social considère l'existence d'une économie informelle qui sera très résistant dans les années à venir. La Conférence Interaméricaine de Sécurité Social a travaillé sur le sujet de la modernisation de la sécurité social et a les compétences requises et des experts qui sont prêts et disponibles à mettre toutes leurs compétences et leurs expériences dans le domaine en faveur du Gouvernement Haïtien. Ils sont prêts à venir en Haïti dans le cadre de ces recherches puisqu'Haïti fait partie des pays membres.

Haïti, pays montagneux, ce nom a été donné par les Tainos, une tribu arawak qui a occupé l'île avant la venue des Européens. Elle est située dans les Antilles. Le pays occupe le tiers ouest d'une île anciennement appelée Hispaniola; la république Dominicaine en occupe le reste. L'île est baignée par l'océan Atlantique au nord et la mer des Antilles au sud. Le Canal au Vent, au nord-ouest, sépare Haïti de Cuba, situé à environ 96 kilomètres. Plusieurs petites îles situées au large des côtes dépendent d'Haïti.



Environ deux cinquièmes du territoire sont à plus de 490 mètres au-dessus du niveau de la mer. Les plaines sont rares; ce sont les meilleures terres agricoles, mais aussi les régions les plus peuplées. Les récifs de corail au large d'Haïti sont très réputés. Cinq chaînes de montagnes divisent le pays en trois régions: le Nord, le Centre et le Sud. La principale chaîne est le Massif du Nord, dont l'altitude moyenne est de 1200 mètres.



Haïti a un climat tropical et les températures varient peu d'une saison à l'autre. La saison sèche dure de novembre à janvier et la saison des pluies, de février à mai. Les pluies tendent à être plus abondantes sur les flancs de montagne exposés aux vents du nord-est et moins abondantes sur les flancs abrités et dans les vallées. Certaines régions connaissent ainsi des sécheresses de temps à autre. Elle se trouve au cœur de la zone d'ouragans des Antilles, et ceux-ci sont nombreux entre juin et octobre. L'île a également connu plusieurs tremblements de terre.

La nation haïtienne a obtenu l'Indépendance avant le reste de l'Amérique Latine. Pendant les XIX<sup>ème</sup> et les XX<sup>ème</sup> siècles, l'économie de la canne à sucre dominait la société. Pendant les dernières décades, Haïti a vécu des temps complexes tant économie que politique. L'augmentation du prix du pétrole l'économie, et l'instabilité politique n'ont pas permis un développement significatif de l'industrie touristique, comme c'est le cas dans d'autres pays de la Caraïbe.

Le marché du travail haïtien se compose en deux troisièmes d'agriculteurs, lesquelles opèrent au général petit fermes et ont une baisse productivité, un problème grave pour la déforestation. Une bonne partie du travailleurs haïtiens sont émigrés vers d'autres pays plus comme le Canada et les USA.

Près de 75% des habitants vivent dans la pauvreté, la plupart de cultures vivrières. Le secteur manufacturier est très limité. Le tourisme a déjà été un secteur en pleine croissance, mais les troubles politiques des années 1980 l'ont presque fait disparaître. Les forêts ont été rasées, ce qui a engendré une érosion des sols, qui, à son tour, a entraîné sécheresses et infertilité des terres.

L'agriculture emploie près des trois cinquièmes de la population active. Café, cacao, coton, mangues et sisal constituent les principales exportations. La poussée démographique a amené de nombreux petits fermiers à se consacrer à des cultures destinées à la consommation locale, tels le

maïs, le riz, le sorgho, les haricots et les fruits. La plupart des fermiers élèvent quelques têtes de bétail – chèvres, cochons ou bovins – et de la volaille. Les animaux d'élevage servent un peu de «compte d'épargne» et on les vend souvent pour payer un mariage, des frais médicaux, l'école ou les graines de semence.

L'industrie est concentrée à Port-au-Prince; elle emploie environ 5% de la population active. Les principales productions sont les balles de baseball, les composants électroniques et les vêtements. À la suite d'une augmentation du salaire minimum, le salaire de base à Haïti est légèrement plus élevé que dans les pays avoisinants. Cette hausse, combinée à des restrictions commerciales qui existaient déjà entre Haïti et d'autres pays, a eu un effet négatif sur l'industrie manufacturière.

La population active d'Haïti s'élève à trois millions de personnes, dont 42 % de femmes, ce qui fait d'Haïti l'un des pays en développement avec la plus haute proportion de femmes sur le marché du travail. Dans les familles paysannes, les enfants participent au travail de la ferme.

En raison d'une forte croissance démographique, le taux de chômage à Haïti atteindrait 65 % de la population active. Certaines familles sont tellement pauvres qu'elles envoient leurs enfants travaillés comme domestiques dans des familles de la classe moyenne. Ces enfants sont logés et nourris contre leur travail, mais ils ne touchent aucune rémunération.

L'assistance publique et les programmes sociaux en général sont très limités en Haïti. Certains secteurs offrent des pensions de retraite ou des allocations pour les accidents du travail, mais la famille et les agences d'aide non-gouvernementales constituent les principales sources d'aide pour bien des Haïtiens.

Bien que la classe riche ne représente que 2 % de la population, elle contrôle 44 % du revenu national." « Le manque d'ouvriers qualifiés constitue un obstacle de taille pour le marché du travail haïtien. Des cadres moyens et des techniciens étrangers sont recrutés par exemple de République dominicaine et des Philippines »,

La crise politique qui affecte Haïti depuis les élections contestées de mai 2000, présageait une dégradation de la situation socio-économique du pays. L'intensification de cette crise en décembre 2003 et le passage de 2 ouragans, au printemps et à la fin de l'été 2004, provoquant de terribles inondations et la mort de milliers de personnes dans plusieurs régions du pays, retarde encore la mise en place de ce processus de paix et de stabilisation.



En dépit des conditions défavorables dans lesquelles a évolué la population haïtienne, les taux de mortalité infantile et post-infantile ont connu une amélioration significative, passant de 75,8 pour 1000 en 1995 à 66,7 pour 1000 en 2000. Par ailleurs, les efforts du gouvernement en vue d'améliorer l'accès aux soins de santé, ont donné des résultats encourageants. Toutefois, beaucoup d'actions restent à entreprendre pour contourner les contraintes et créer de nouvelles opportunités pour parvenir à la réduction du taux de mortalité post-infantile.

Le groupe d'âge de 0 à 4 ans des enfants nés avec un faible poids à la naissance représente entre 12 et 17% des naissances vivantes. De plus, la malnutrition se révèle très aiguë et a été estimée à 8% chez ces enfants. Pour le groupe d'âge de 5 à 14 ans représentant environ 2 millions d'enfants, près de 250,000 se retrouvent en domesticité (restavèk), 81% proviennent du milieu rural, 75% étant de sexe féminin. En outre, il a été enregistré en 1996, dans l'aire métropolitaine une augmentation de la pauvreté, illustrée par le nombre d'enfants de rues variant entre 6500 et 7800.

Les infrastructures sanitaires, les services et soins de santé ont connu une certaine amélioration au cours de la dernière décennie et ont eu des répercussions positives sur les cas de décès liés à la maternité. Ces résultats sont le fruit de la politique de l'État en matière de formation de professionnels de santé qualifiés et de la décentralisation des services compétents.

Cependant, la mortalité liée à la maternité demeure préoccupante. Haïti accuse un taux de mortalité maternelle élevé, 457 pour 100.000 naissances vivantes. L'analyse de la situation sanitaire de 1998 a montré que 15% des décès liés à la maternité touchent les adolescentes. En matière de santé de la reproduction, il est observé une grande vulnérabilité des femmes en âge de procréer : 27% des décès dans ce groupe d'âge sont dus au SIDA et aux complications de grossesse. L'assistance à l'accouchement reste faible. Seulement 20% des accouchements ont lieu sous assistance médicale, le reste étant réalisé à domicile par les matrones<sup>4</sup> dans des conditions très difficiles.

La question de la santé en Haïti renvoie à l'ensemble des problèmes de la société. La pauvreté ambiante limite l'accès aux soins de santé même quand un minimum d'infrastructure sanitaire existe. L'éducation conditionne l'efficacité de la médecine préventive ainsi que l'attitude individuelle et sociale face à la maladie.

Au nombre des problèmes identifiés en matière de santé génésique, il est à retenir la prédominance des maladies sexuellement transmissibles (20% des décès documentés) et des maladies carencielles liées aux déficiences alimentaires, la forte prévalence du SIDA (entre 5,4% et 7,7% pour la tranche d'âge 15-49 ans), le taux élevé de mortalité maternelle, la forte présence des maladies d'origine hydro-fécale et le caractère qualitativement et quantitativement insuffisant du personnel de soins de santé. Dans le domaine de la planification familiale, à peine 18% des femmes en union utilisent des méthodes contraceptives modernes (13%) ou traditionnelles (5%).

Paradoxalement, bien qu'Haïti a connu une grande crise économique et politique durant ces dix dernières années, il lui reste encore beaucoup d'opportunités et suffisamment de temps pour mettre en place un système de protection social qui peut être créé sur une base solide dans le but d'établir la paix sociale et permettre le développement harmonieux des différents bailleurs de fonds. Cette initiative renforcera également le développement institutionnel et l'intégration des efforts et aspirations des familles haïtiennes.

Pour faciliter les discussions, un modèle sera proposé sur l'organisation générale du système haïtien de protection sociale. La proposition la plus importante et indispensable sera la mise en place d'un cadre général pour le développement de l'action sociale, et un ensemble de règles et de services partagés qui serviront au fonctionnement efficace des différents programmes (de santé et assurance maladie, pour la retraite, pour les risques du travail et tous les autres).

Il faut noter également que la faiblesse de revenus (Recettes de l'Etat), la dépendance de flux financiers qui proviennent de l'étranger (soit comme transferts familiales ou comme donations), la faiblesse de réseaux de services de la santé limiteront le réseau de protection pour la retraite ou l'invalidité.

La proposition générale se base sur trois (3) fonctions fondamentales. Ce processus général doit être développé pour chaque service social. Le développement détaillé peut être et sûrement sera différent entre les institutions pour chaque risque social.

Ces processus fondamentaux sont les suivants :

- Affiliation, collection d'impôts et cotisations, développement et maintenance de bases de données.
- Organisation et administration de la consommation.
- Offre de services finals.

Il revient donc à l'Etat de planifier et de développer ses priorités tout en tenant compte de l'aspect social dans toutes ses démarches. Le diagnostic de la situation dans chacun des grands risques sociales et enfin, un plan au moyen terme pour le développement des fonctions d'organisation et administration de la consommation et l'offre de services finals doit être adopté.

Ce document a un rapprochement administratif et nous croyons qu'il est indispensable pour un développement futur plus coordonné, plus efficient, et plus équitable.

Voici les programmes que pourront être inclus dans le système de sécurité sociale:

- Le vieillissement,
- Les enfants,
- L'invalidité,
- La pauvreté extrême,
- La sécurité santé,
- Les risques du travail
- et en général toutes les programmes qui cherchent à protéger les familles des risques économiques et sociaux.

### **Une architecture organisationnelle pour le système de protection social Haïtienne**

Cette section fait une proposition pour le design du système de protection social Haïtienne. Une approche contemporaine doit en tenir compte car les innovations organisationnelles et administratives s'appliquent au monde. Ce sera une erreur de penser qu'Haïti doit parcourir une route d'apprentissage à travers de vieux systèmes. Encore, ce document fait une brève description des « meilleures pratiques » et fait les références des propositions spécifiques à Haïti.

### **La vision générale des meilleures pratiques d'organisation**

Les systèmes de protection social ont la finalité de protéger les résidents d'un pays contre les risques produits par les variations économiques générales et ses effets ou conséquences sur l'individu, et contribuer à résoudre les restrictions que les familles font face par l'accumulation de capital humain et par la pauvreté extrême. En général, ces risques sont la vieillesse, la déshabilité, la santé, le chômage, les accidents, maladies du travail, la manque d'attention aux enfants des travailleurs et travailleuses, la pauvreté, les caresses du long-terme et aussi autres qui chaque pays peut définir comme une couverture d'assurance social.

La principale innovation du management des risques sociaux se définit par l'identification des grands processus dans le minimal niveau possible, et l'intégration de solutions qui sont utiles pour tout ou au moins pour un ensemble de risques sociaux, et complémentaires la spécialisation des processus qui ont besoin d'une gestion plus proche de la communauté où une gestion qui considère la problématique propre des risques à chaque pays.

**Considérons ces deux applications particulières de l'innovation suivantes :**

- Les agences d'assurance sociale étaient autrefois plus intégrées verticalement. C'est-à-dire, que les institutions faisaient tous les processus pour achever la protection sociale. Ils affiliaient les travailleurs, ils organisaient la consommation et l'administration de risques, et ils donnaient les services finals. Dans les dernières années, nous avons vu une séparation des grands processus et le déroulement de deux stratégies. Premièrement, l'intégration plus forte aux agences nationales des processus qui sont prêts d'être automatisés et employés pour le contrôle. Simultanément, il y a une tendance vers l'autonomie et la décentralisation d'activités de provision de services et de gestion de risque et organisation de consommation.
- Les nouvelles technologies d'information se sont combinées avec la transformation organisationnelle mentionnée auparavant pour initier une vraie révolution qui se centrerait sur les services des agences de la sécurité sociale sur les consommateurs finals.

**Quel est la signification de ces transformations pour Haïti ?**

**Une structure pour le futur de la politique sociale d'Haïti**

Ici, nous ferons une proposition spécifique pour structurer l'administration du système de protection sociale Haïtienne. Les principales recommandations seront la création **d'une agence nationale autonome** qui s'occupera des processus d'affiliation et chargement d'impôts pour les 100 pour cent des résidents du pays, pour tous les programmes sociaux.

Ensuite, les fonctions de la gestion du risque et d'organisation de la consommation doivent être assignées aux agences spécialisées, accompagnent du développement des capacités régulatorias du gouvernement.

Finalement, pour la provision des services finals, il y devra avoir un ensemble de politiques pour le développement des acteurs communautaires privés, non-gouvernementales et de capacités des gouvernements locaux.