



HAÏTI: QUESTIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT À COURT ET À LONG TERME

Ce document a été élaboré par le consultant Gert Rosenthal, dans le cadre du projet « *Stratégies non conventionnelles pour le développement économique en Haïti* » de la CEPALC qui a bénéficié de l'appui financier de la Fondation W.K. Kellogg. Ce document n'a pas été soumis à une révision éditoriale formelle et les opinions qui y sont émises sont de la responsabilité de l'auteur et peuvent différer de celles de l'Organisation.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. ANTÉCÉDENTS IMMÉDIATS	2
III. L 'ARGUMENT CENTRAL.....	6
IV. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.....	8
V. HAÏTI ET L'ÉCONOMIE GLOBALE	10
VI. L'ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉTAT ET LE MARCHÉ.....	13
VII. « MOTEURS DE CROISSANCE » POTENTIELS	15
VIII. LA GESTION MACROÉCONOMIQUE	18
IX. UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS	21
X. CONCLUSION.....	23

I. INTRODUCTION

1. Ce document, que nous avons voulu bref, a été rédigé par la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) à la demande de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.¹ En premier lieu il a pour but d'alimenter le débat national sur les questions relatives au développement à long terme. Plus spécifiquement, au moment où les Haïtiens se préparent à engager un dialogue national participatif axé sur les prochaines élections, les perspectives du développement à long terme du pays ne peuvent en être exclues. Il sera, en effet, difficile d'avancer dans cette démarche si les principales parties prenantes n'ont pas une idée claire de la manière de surmonter les principaux défis auxquels le pays est aujourd'hui confronté. La plupart de ces défis concernent les domaines économique et social. A ce sujet, et en second lieu, ce document voudrait offrir au gouvernement haïtien un cadre pour une stratégie de développement dans une perspective à moyen terme. Ce document ébauche certaines des principales questions qui devront faire l'objet d'un débat plus poussé et identifie le sens des possibles orientations de politiques.

¹ Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet de la CEPALC sur le développement économique et la lutte contre la pauvreté en Haïti, projet qui a bénéficié de l'appui financier de la Fondation W.K.Kellogg.

II. ANTÉCÉDENTS IMMÉDIATS

2. Le peuple haïtien connaît, en 2005, une situation peu enviable. Malgré un sentiment de fierté nationale né de l'obtention de l'indépendance, après une longue lutte de libération il y a plus de deux siècles, malgré une identité nationale forte et unique et un riche héritage culturel, l'histoire du pays est marquée par l'adversité dans le domaine de la gouvernance politique, du bien-être économique et social et de la gestion des ressources naturelles.

3. Longtemps considéré le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental pour des raisons séculaires et structurelles, les événements des vingt dernières années ont encore alourdi ce fardeau. Le revenu per capita réel s'est réduit de moitié depuis le début des années quatre-vingt; la détérioration des ressources naturelles du pays n'a pas diminué (déforestation, érosion des sols, pollution des eaux, et pollution urbaine); la capacité de l'État à exercer ses fonctions de fournisseur des services sociaux, de la sécurité, de l'État de Droit et du développement des infrastructures est sérieusement compromise, et presque tous les indicateurs sociaux mettent en évidence un nouveau déclin.

4. Les investissements privés stagnent. Le secteur des exportations ne s'est pas remis de la contraction qu'il a connue dans les années quatre-vingt-dix. Les exportations des industries de sous-traitance qui, à leur apogée en 1987, comptaient pour 134 millions de dollars US et 40 mille emplois, n'emploient plus aujourd'hui que 30 mille travailleurs. Une production chancelante oblige à faire de plus en plus appel aux importations pour répondre aux besoins de la consommation. Ces importations sont d'ailleurs financées dans une large mesure par les transferts d'Haïtiens vivant à l'étranger (en 2004, ces fonds représentaient 25% du PIB)² tandis que les emplois productifs se font rares et stagnants. Deux tiers des Haïtiens vivent sous le seuil de la pauvreté et la moitié d'entre eux vit dans l'extrême pauvreté. À l'autre bout de l'échelle se trouve une élite économique réduite mais influente; les inégalités sont criantes en matière des revenus et de l'accès aux opportunités.

5. Les difficultés sont encore exacerbées par l'héritage des événements qui se sont produits après 29 années du tristement célèbre régime autoritaire de la famille Duvalier. Si les années quatre-vingt-dix ont apporté un nouvel espoir avec le raz de marée électoral de décembre 1990 qui a conduit Jean-Bertrand Aristide au pouvoir, il reste que les événements postérieurs ont mis en évidence les difficultés liées à la mise en œuvre d'une prise de décision démocratique, à l'obtention de consensus et à la reprise économique. Parmi les événements perturbateurs qui ont jalonné cette période, certains des plus importants sont :

- Le renversement du président Aristide par un coup d'État militaire en septembre 1991.
- L'intervention réalisée en octobre 1994 à l'initiative des États-Unis pour le rétablir dans ses fonctions ainsi que le régime constitutionnel.

² Pour une analyse approfondie des résultats économiques récents d'Haïti, voir CEPALC (2005), Haïti: Évolution économique de l'année 2004 et les perspectives pour 2005.

- La transformation progressive du système parlementaire visé par la Constitution de 1987 en un système présidentiel *de facto* fortement centralisé.
- La contestation des élections législatives et locales de mai 2000.
- Le contentieux électoral et l'absentéisme élevé pendant l'élection présidentielle de novembre 2000.
- La forte instabilité du deuxième mandat du Président Aristide entre 2001 et 2004. Ce mandat s'est achevé avec la formation d'un gouvernement provisoire et le déploiement d'une Force multinationale intérimaire en Haïti avec l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, bientôt suivie d'une nouvelle Mission des Nations Unies pour le maintien de la paix et la stabilisation.³

6. Comme le résume un observateur international reconnu : l'instabilité économique et sociale des dix dernières années a été exacerbée par la défaillance des institutions, la faiblesse et la corruption du gouvernement, l'absence de transparence et l'importance de la délinquance.⁴

7. Les problèmes de sécurité, surtout à Port-au-Prince, sont préoccupants. Leurs origines sont complexes.⁵ Comme dans bien d'autres pays de la Caraïbe, le chômage et le sous-emploi ont conduit de nombreux jeunes désabusés à constituer des gangs qui ont parfois des liens avec la délinquance, notamment les trafiquants de drogues qu'attirent dans le pays les déficiences persistantes de l'administration de la justice. Tous ces facteurs ont eu un effet corrosif sur la société en général et sur la police nationale haïtienne en particulier. Depuis septembre 2004, des manifestations organisées pour exprimer le mécontentement politique contribuent à la déstabilisation sur le plan sécuritaire et sont parfois manipulées par les partis politiques. Il s'agit, notamment, d'ex-militaires démobilisés lors de la dissolution de l'armée en 1995 dont certains se sont soulevés contre le Président Aristide dans les premiers mois de 2004 et qui, à l'heure où j'écris ces lignes, sont toujours armés. Il y a, d'autre part, les partisans d'Aristide, baptisés du nom péjoratif de *chimères* et qui, pour la plupart, habitent dans les bidonvilles de la capitale.

8. Le problème de l'insécurité renvoie à celui de l'œuf et de la poule. La sagesse conventionnelle —difficile à contester— veut que la pauvreté et le chômage soient à l'origine de l'instabilité politique. Pour éloigner les habitants, surtout les jeunes, des activités illégales, il faut créer un environnement propice à la relance économique et à la création d'emplois. Or un tel environnement est difficile à imaginer si l'insécurité n'est pas contrôlée parce qu'elle éloigne les investisseurs et nuit au secteur des affaires. Le dilemme est de savoir à quel problème il faudrait

³ La première Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (septembre 1993-juin 1996) a été établie par le Conseil de sécurité par sa résolution 867 (1993). Elle a été suivie de trois missions plus modestes dont l'objectif principal était l'amélioration des compétences professionnelles de la Police nationale haïtienne. Il s'agit de MANUH (juillet 1996 à juillet 1997), MITNUH (août-novembre 1997) et MIPONU (décembre 1997 à mars 2000); cf. résolutions 1065 (1996), 1123 (1997) et 1141 (1997) respectivement. La mission actuelle, MINUSTAH, a été établie par la résolution 1542 du 30 avril 2004.

⁴ International Crisis Group, Une nouvelle chance pour Haïti ? Bruxelles, Rapport Amérique Latine/Caraïbe N°10, 18 novembre 2004, p. 1.

⁵ A la fin du mois de mai 2005, l'organisation International Crisis Group qualifiait d'« explosive » la situation en matière de sécurité en Haïti tout particulièrement à Port au Prince. Voir : International Crisis Group, Latin America/Caribbean Report No. 13, 31 May 2005, p. 1.

s'attaquer en premier : celui des tensions économiques et sociales ou celui de l'instabilité économique.⁶

9. L'idéal serait, bien sûr, de se pencher simultanément sur la question de la relance économique, de l'obtention d'un consensus et de la création d'un climat de sécurité de manière à ce que les trois secteurs se renforcent entre eux. Là se situe, précisément, la stratégie du Gouvernement de transition définie dans le Cadre de coopération intérimaire (CCI) pour 2004-2006 qui a été établi comme base de la conférence internationale des donateurs de juillet 2004.⁷ Cet exercice a été piloté par le Gouvernement de transition avec le soutien de 26 organismes bilatéraux, multilatéraux et de l'ONU.

10. Pour le court terme, les priorités du CCI sont la restauration de la sécurité, le rétablissement des services publics et la création d'opportunités économiques pour les plus démunis. Pour la période de deux ans que couvre le Cadre et au-delà, les priorités sont articulées autour de quatre axes stratégiques : le renforcement de la gouvernance politique et la promotion du dialogue national, le renforcement de la gouvernance économique et le développement des institutions, la reprise économique et l'amélioration de l'accès aux services de base.

11. S'il est difficile de ne pas être d'accord avec la définition générale des domaines prioritaires, ou même avec la majorité des actions et des politiques spécifiques proposées, il reste que le document est peu précis sur la manière dont les différents éléments de chaque axe se traduiront en actions concrètes et en solutions praticables, comme sur la manière de composer avec certaines priorités qui pourraient être incompatibles. En outre, certaines questions transversales importantes qui semblent particulièrement pertinentes pour le pays dans les circonstances actuelles - et que j'aborde plus loin - demandent à être explorées plus à fond.⁸

12. Puisque le pays se prépare à examiner les nombreuses questions énumérées dans les paragraphes précédents, il serait bon de relancer le débat sur les questions relatives au développement au sein du dialogue national afin de dégager un consensus sur les mesures qu'il est indispensable de mettre en œuvre au travers des tendances idéologiques et des points de vue divergents. Le Cadre de coopération intérimaire, établi par le Gouvernement de transition, de concert avec la communauté internationale, sera sans doute le point de départ indispensable pour

⁶ C. Moïse dans un éditorial du journal "Le Matin" (10-13 Juin 2005) signale : « Il n'est pas moins vrai que des élections réussies constituent un premier pas vers la normalisation politique qui permette d'aborder nos problèmes de société sur une base plus solide y compris l'insécurité. (..) La solution ne sera pas électorale, mais politique. Dans la mesure où des forces combinées, rassurantes par leurs propositions, par leurs projets et par les équipes dirigeantes redonnent confiance au peuple qui se décidera à prendre le train électoral et à s'embarquer dans le processus de normalisation. Aucune solution de panique n'y parviendra. »

⁷ Préparé de façon conjointe para le gouvernement de transition, les Nations Unies, la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement. Pour le texte complet et les documents thématiques voir <http://haiticci.undg.org>.

⁸ Aucune de ces déficiences ne diminue la valeur d'un document dont on ne peut nier l'utilité et qui a été établi en un délai très bref, en étroite collaboration avec les acteurs nationaux et internationaux. Il offre, d'ailleurs, d'une manière générale, des orientations de politique judicieuses et un cadre où les bailleurs de fonds internationaux liront tous la même chose.

aboutir à un Document sur la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce document devra se baser sur le travail considérable déjà réalisé en matière de politiques et d'actions publiques.

13. Il faut saluer l'idée d'une Stratégie de lutte contre la pauvreté. Toutefois les avis sont partagés quant aux aspects opérationnels de cette démarche. Mais il importe d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de développement qui assure la stabilisation et la croissance économique tout en permettant d'alléger la pauvreté et de réduire l'inégalité à moyen et à long terme. Rappelons, à cet égard, que la stratégie de développement de chaque pays dépend de la voie suivie; elle doit tenir compte des caractéristiques historiques, institutionnelles et géographiques. Dans le cas d'Haïti, il y a lieu de prêter une attention particulière aux causes et à l'ampleur de la pauvreté en milieu rural, aux inégalités et aux privations et à la façon dont celles-ci sont influencées par l'interaction avec les zones urbaines. Une telle analyse permettrait de comprendre les raisons des disparités marquées entre les régions en Haïti.

14. Toute analyse de la situation et des perspectives économiques et sociales du pays doit inclure également la question du genre. D'ailleurs, pour le CCI, il s'agit d'une des thématiques transversales du développement d'Haïti. Le chemin du développement de ce pays doit obligatoirement passer par une diminution ferme et continue de l'inégalité, de l'exclusion et du traitement injuste réservés aux femmes et aux fillettes tout au long des différentes phases de leur vie sociale et économique ainsi que dans leur accès à la justice.

III. L'ARGUMENT CENTRAL

15. Précisément à cause de la nature complexe et cumulative de tous ces problèmes, certains observateurs internationaux essayent de nous présenter Haïti comme un État en faillite, un État condamné à vivre essentiellement de l'aide humanitaire internationale et des transferts des Haïtiens vivant de plus en plus nombreux à l'étranger.

16. Mais en termes stricts, Haïti ne peut être qualifié d'État en faillite.

- Bien que les institutions soient affaiblies, nous ne devons pas les considérer comme irrémédiablement perdues.
- Si les indicateurs conventionnels en matière d'éducation sont décourageants, Haïti possède cependant une réserve de talent, aussi bien dans le pays même que parmi les Haïtiens vivant à l'étranger et disposés éventuellement à retourner au pays.
- Malgré l'importance de la détérioration environnementale, le pays dispose de ressources naturelles — réelles et potentielles — qui pourraient, avec une meilleure gestion, soutenir une économie viable.
- S'il est vrai que les facteurs structurels qui datent de la fondation du pays subsistent (ils ont défini l'évolution économique et sociale), une réforme n'est pas impossible.
- D'autre part, l'identité nationale forte et unique dont nous avons parlé plus haut et une histoire marquée non seulement par des revers mais aussi par des événements encourageants,⁹ constituent un patrimoine important pour relever les défis présents et futurs.

17. Par conséquent, la question pour les Haïtiens n'est pas de savoir si leur économie peut être viable. Ils doivent plutôt s'interroger sur les mesures à prendre et les conditions à satisfaire pour bâtir une économie viable compte tenu des contraintes évidentes qui entravent les efforts de croissance économique, de création d'emplois productifs et de bien-être social pour la majorité de la population.¹⁰ On ne doit pas chercher la réponse à cette question de rhétorique uniquement dans le domaine de l'économie. Elle déborde sur les sphères politique, culturelle et sociale. Comme le précise, à juste titre, le Cadre de coopération intérimaire, elle implique, entre autres, le renforcement des institutions de gouvernance démocratique et la constitution de consensus. Et c'est dans la formulation de cette réponse qu'une stratégie de développement à long terme pourrait être d'une grande utilité car elle permettrait de dégager le cadre de référence de la discussion. Pour éclaircir le contenu, l'envergure et la poussée d'une telle stratégie il faut, sans doute, compter sur un profond dialogue et un large consensus.

⁹ Un exemple de ce type est la révolution de Toussaint Louverture, somme toute victorieuse, qui a permis d'abolir l'esclavage avant l'indépendance du pays en 1804. Le travail de la Commission du Bicentenaire, créée en 2004 et appelé à poursuivre ses tâches en 2005-2006, semble s'orienter dans cette direction.

¹⁰ Pour une analyse récentes de certaines de ces thématiques —dans une perspective couvrant toute l'Amérique Latine et les Caraïbes— voir CEPAL (2002) Globalización y desarrollo.

18. Ce dialogue suppose un changement d'attitude et une plus grande culture du compromis entre les Haïtiens que celle démontrée durant les années récentes.¹¹ Il faut espérer que les efforts en cours pour favoriser un dialogue national seront le véhicule pour placer les questions et les stratégies du développement dans le contexte plus large d'un accord national. Certains des principaux aspects qui encadreront le dialogue tant dans les domaines économique que social seront discutés dans les sections qui suivent.

¹¹ Néanmoins, certains signes indiquent que différents secteurs de la société civile cherchent le dialogue et la conciliation, comme en témoignent la création de l'*Initiative de la Société Civile* et la coalition d'organisations civiles et de base sous le nom de *Groupe des 184*.

IV. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

19. Une question importante qui apparaît en surface mais qui est rarement discutée ouvertement est celle du rôle de la communauté internationale dans le développement à long terme d'Haïti. La vision pessimiste de certains observateurs - et décrite dans les paragraphes précédents - quant aux possibilités pour le pays de bâtir un système de gouvernance politique praticable et une économie viable conduit, en général, ces mêmes observateurs à recommander la mise en place d'une espèce de protectorat international à long terme.¹² Toutefois, cette idée va à l'encontre d'une relation constructive entre les Haïtiens et la communauté internationale.

20. Le peuple haïtien est, en fin de compte, un peuple fier qui souhaite reprendre en main sa destinée. Il existe, de surcroît, le lourd héritage des interventions étrangères dont certaines se sont produites en plein 20^{ème} siècle, en particulier de 1915 à 1934 l'occupation par l'armée des États-Unis qui cherchaient à protéger les intérêts qu'ils considéraient leurs. Deux nouvelles interventions américaines (en 1994 et 2004) —toutes deux avec l'aval du Conseil de sécurité—¹³ et bien qu'obéissant à d'autres motivations, n'ont pas été bien accueillies par l'ensemble de la population. En outre, le financement discontinu par les donateurs dans les années quatre-vingt-dix¹⁴ et les conditions qui étaient attachées à ce financement, ont été à l'origine de nouvelles frictions.¹⁵ Aujourd'hui, la communauté internationale est de nouveau pleinement engagée en Haïti.

21. Il est clair que le rôle des bailleurs de fonds et de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti est conçu pour aider les Haïtiens à réaliser leurs objectifs de stabilité, de paix et de gouvernance démocratique et à définir leurs propres politiques et stratégies de développement durable. Plutôt que de placer le pays sous tutelle ou d'en faire un quelconque protectorat, la communauté internationale doit en respecter la souveraineté. En d'autres termes, bien que la communauté internationale se soit engagée à apporter son soutien à Haïti, il est clair qu'elle ne peut pas et qu'elle ne doit pas agir en son nom. Au contraire, elle doit s'efforcer à aider les Haïtiens à construire un environnement dans lequel peut se donner un partenariat productif et constructif.

¹² Voir, par exemple : Don Bohning, "Nation in Chaos: An international protectorate could bring stability to Haiti", The Miami Herald, 22 novembre 2004, p. 23^a, et Andres Oppenheimer, "Make Haiti a U.N. Protectorate, But Don't Call it That", The Miami Herald, 2 décembre 2004, p. 18A.

¹³ Résolution 940 (1994) du Conseil de sécurité du 31 juillet 1994 et 1529 (2004) du 29 février 2004.

¹⁴ D'abord, l'enthousiasme débordant de 1990; puis l'embargo économique de 1992-93 suivi d'un nouveau jet de financement en 1994-95; dans les années qui suivirent, la fatigue et la frustration des bailleurs de fonds; enfin, le retrait virtuel des donations en 2002-03 jusqu'à la conférence des bailleurs de fonds de juillet 2004.

¹⁵ Ce phénomène est reconnu par les principaux bailleurs de fonds dans une sorte de *mea culpa* qui figure dans le Cadre de coopération intérimaire pour 2004-2006, paragraphes 18-22, page 5. Voir aussi : Banque mondiale, *Transitional Support Strategy for the Republic of Haiti*, Rapport No. 30541, 10 décembre 2004, p. 19 sur les "leçons tirées de l'aide apportée à Haïti".

22. Les organismes intergouvernementaux, les fonctionnaires de l'ONU et des institutions multilatérales de financement et les donateurs bilatéraux comprennent bien cette idée et ils la partagent. Mais les Haïtiens n'en sont pas tous conscients; de nombreux acteurs nationaux, pour des griefs réels ou imaginaires passés, pourraient éprouver à l'égard de la présence internationale beaucoup de méfiance et de scepticisme. De son côté non plus la communauté internationale n'a pas beaucoup fait pour dissiper l'appréhension faisant suite à sa présence.¹⁶ Il importe donc que tant la communauté internationale que les Haïtiens fassent le nécessaire afin de créer ce partenariat constructif. Évidemment, dans un tel contexte, c'est aux Haïtiens eux-mêmes d'assumer la pleine gestion de leur avenir. Et il est également important que toutes les parties prenantes —les Haïtiens (Gouvernement, société civile et secteur des affaires) ainsi que les donateurs et l'ONU— fassent ce qu'il faut pour qu'Haïti "prenne le volant" dans la définition des priorités et des stratégies de développement.

¹⁶ Il convient de signaler à cet égard que la résolution 1608 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 22 juin 2005 prolonge et renforce le mandat de MINUSTAH et lui demande « instamment [...] d'arrêter et d'appliquer d'urgence une stratégie dynamique de communication et de relations publiques ... » (paragraphe 16).

V. HAÏTI ET L'ÉCONOMIE GLOBALE

23. Une deuxième question qui est rarement discutée de manière explicite, mais qui apparaît dans les débats tangentiels, est celle du degré d'ouverture de l'économie haïtienne. Ces débats tangentiels sont ceux où l'on s'interroge sur le bien-fondé de la libéralisation commerciale précipitée et agressive du début des années quatre-vingt-dix qui fait qu'aujourd'hui —comme on le rappelle souvent— Haïti possède les tarifs douaniers les plus bas de toute la Caraïbe. Certains affirment que cette libéralisation précipitée et agressive, inspirée par les bailleurs internationaux, aurait porté préjudice à certaines activités productives —le riz est l'exemple le plus souvent mentionné— qui auraient pu conserver leur compétitivité sur le marché international (c'est-à-dire, sans nuire aux consommateurs haïtiens) si les producteurs avaient bénéficié d'une période d'ajustement plus longue.

24. Quoi qu'il en soit, il semble bien qu'Haïti devrait suivre une stratégie axée sur l'"ouverture" puisque le pays possède une situation géographique de choix et un marché intérieur restreint. Il ne s'agit pas d'une question de nature doctrinale mais bien à caractère pratique face à la mondialisation de l'économie. Haïti devra développer ses avantages comparatifs —dans la mesure où ils existent ou sont susceptibles de l'être— compte tenu des contraintes qu'impose le caractère hautement compétitif de l'économie internationale. Agir autrement serait mettre en danger la durabilité de la croissance économique. D'une manière générale, Haïti devra conserver, pour les biens et pour les services, des tarifs douaniers relativement faibles, adhérer aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (à laquelle le pays appartient depuis janvier 1996) ainsi qu'à celles de la Caricom (bien qu'à date il en a été temporairement banni pour les raisons que l'on sait). Haïti ne devra pas s'arrêter à la libéralisation de son compte de capital —consommée depuis plusieurs années déjà— mais attirer des investissements étrangers directs dans des conditions compétitives par rapport à ses voisins des Caraïbes, même s'il reste encore à définir la portée et le contenu exacts des politiques mieux adaptées à cet objectif.

25. Haïti est déjà l'une des économies les plus ouvertes du monde, tant en matière de compte courant que de compte de capital. Néanmoins, d'une manière générale, sa structure productive est loin d'être compétitive sur les marchés internationaux.¹⁷ Une stratégie orientée vers les exportations ne doit nullement se limiter à l'élimination de barrières en matière de commerce et de flux de capitaux. Comme nous l'expliquons dans la section suivante, l'État doit adopter une position plus proactive pour promouvoir le développement. Et dans ce contexte, il faudra peut-être envisager la protection modérée et provisoire de certains secteurs de l'économie haïtienne, notamment en vue de garantir la sécurité alimentaire. Remarquons aussi que l'adoption des tarifs douaniers mis en œuvre par les pays de la Caricom permettrait, par elle-même, un léger ajustement à la hausse des contingentements tarifaires de certains produits. En outre, un soin particulier devra être apporté à la politique de taux de change pour éviter une surévaluation grave de la gourde, surtout parce que l'aide au développement et —encore plus— les transferts ont tendance à

¹⁷ En ce qui concerne les défis que doit relever l'Amérique Latine dans ses efforts de modernisation et d'expansion de la capacité de production, voir CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

s'accroître. On pourrait aussi envisager la réduction des coûts de transaction —démensurément élevés à l'heure actuelle— dans des domaines-clé tels que l'électrification, le transport routier, les communications, les technologies de l'information, les ports, les installations d'entreposage et les aéroports, afin d'améliorer la compétitivité des biens et des services haïtiens sur le marché international.

26. Soulignons aussi que l'ouverture du marché ne pourrait garantir, à elle seule, l'amélioration de la compétitivité des produits haïtiens sur les marchés internationaux. Les politiques commerciales doivent être assorties d'une combinaison de mesures politiques choisies, temporaires, transparentes et axées sur des objectifs (y compris, peut-être, des restrictions commerciales) pour certains produits de l'industrie agro-alimentaire et de la manufacture, afin d'augmenter la production nationale et l'emploi, grâce à la relance du marché intérieur. Toute stratégie de développement future doit comporter une réflexion sur la possibilité d'appliquer des mesures de politique ou des modifications de règles en vue d'accroître la production et la disponibilité de produits de base pour la grande majorité de la population. En tout état de cause, il est particulièrement important d'évaluer les répercussions probables de telles mesures sur la disponibilité et les prix de marché des produits du panier de la ménagère, afin de compenser tout éventuel effet contraire à court terme, que lesdites mesures pourraient avoir sur la population démunie. Dans le même ordre d'idées, la libéralisation du compte de capital a peut-être facilité les investissements étrangers directs mais elle n'est pas, pour autant, un instrument de politique suffisant pour améliorer les flux de capitaux privés.

27. Il y a un argument principal que l'on peut opposer à ceux qu'agacent le "modèle néolibéral", le "consensus de Washington" ou bien le paradigme qui s'est diffusé dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix en Amérique Latine et dans les Caraïbes (et qui, à l'heure actuelle, est fortement critiqué parce qu'il n'a pas tenu les promesses initiales). Cet argument est que on ne peut pas envisager le développement à long terme d'Haïti autrement que comme une fonction de la mondialisation économique, bien qu'il existe une certaine marge de manœuvre dans la conception de politiques alternatives visant à améliorer l'insertion du pays dans l'économie internationale —en particulier par le biais des politiques micro et meso-économiques citées ci-dessous—. Même la promotion de la production intérieure pour faire face à la demande nationale doit être envisagée dans ce contexte, c'est-à-dire, que la production intérieure devra avoir une compétitivité presque égale à celle de produits similaires originaires des marchés internationaux.

28. Une autre question liée à l' "ouverture" est celle des avantages potentiels que peut représenter pour Haïti son appartenance à la Caricom et au marché commun des Caraïbes. Bien qu'ayant été invité à en faire partie en 1997, Haïti ne s'y intègre qu'en juillet 2002 et, comme nous l'avons expliqué plus haut, en a été provisoirement banni en mars 2004. On ne peut donc pas dire qu'Haïti ait tiré jusqu'ici d'importants bénéfices de son appartenance à la Caricom.¹⁸ Néanmoins, les avantages potentiels peuvent être considérables dans les domaines du commerce, des investissements conjoints, de l'accès à la Banque de développement des Caraïbes et de la participation aux nombreuses initiatives de la communauté. En même temps, grâce à ces faibles tarifs douaniers, il est peu probable que son appartenance à la Caricom comporte pour Haïti un

¹⁸ Ceci dit, le rôle actif de la Caricom dans la recherche d'une solution à la crise politique pendant les premiers mois de 2004 demeure très controversé en Haïti, comme l'est aussi la décision de bannir ce pays de la communauté.

coût élevé pour des raisons de détournement de commerce. Au contraire, comme déjà signalé antérieurement, Haïti pourrait envisager une augmentation modeste et sélective de sa structure tarifaire afin de l'harmoniser à celle de la Caricom.

29. Notons, toutefois, que la République Dominicaine, le pays des Caraïbes qui a la plus forte interdépendance économique¹⁹ avec Haïti, n'est pas membre de la Caricom. Néanmoins, Haïti devrait pouvoir resserrer ses liens avec la République Dominicaine sans nuire à ses relations avec les autres pays de la Caricom. De toutes façons, à court terme du moins, les relations avec la République Dominicaine représentent pour Haïti des avantages potentiels plus nombreux, comme la réalisation d'activités transfrontières porteuses de bénéfices mutuels, notamment celles qui sont envisagées dans le cadre du parc industriel Ouanaminthe.²⁰ Si de telles activités se font dans une approche correcte, elles pourraient de surcroît aider à apporter une solution à la relation conflictuelle de longue date entre les deux pays, où la question de la migration est cruciale.

30. Dans un examen du rôle d'Haïti dans l'économie mondialisée, on ne saurait laisser de côté le phénomène de la migration et ses conséquences. En fait, la migration et les transferts sont devenus des caractéristiques importantes de la dynamique socio-économique d'Haïti. Chaque année, un grand nombre de citoyens éprouve la nécessité d'émigrer à la recherche de meilleures possibilités d'emploi et de meilleures conditions économiques. En temps voulu, ces migrants envoient des transferts à leurs familles. Le volume total de ce flux est devenu le poste le plus important dans le compte courant de la balance des paiements. Bien que ces migrations aient des effets pervers connus, pour bien de familles démunies elles font la différence entre l'extrême pauvreté et des conditions de vie socio-économiques plus dignes. À long terme, une stratégie de développement économique efficace devra probablement restreindre les mesures incitatives à la migration. Mais à court et à moyen terme, ces courants migratoires vont continuer. L'aide apportée doit permettre de garantir qu'Haïti ne verra pas son capital humain amoindri (comme cela s'est produit, par exemple, dans le cadre du programme spécial de visa pour les travailleurs migrants offert par le Canada, en 2001-2002). Ces questions doivent faire l'objet d'un examen approfondi au plus haut niveau de représentation politique de l'Amérique Latine, notamment avec la République Dominicaine, principal partenaire commercial du pays, mais aussi avec les États-Unis et le Canada.

¹⁹ Haïti est le troisième partenaire de la République Dominicaine; il importe environ 100 millions de dollars US chaque année, industries de sous-traitance non comprises.

²⁰ Voir "Connaître la frontière", Laboratoire des relations haïtiano-dominicaines, LAREHDO, juin 2002.

VI. L'ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉTAT ET LE MARCHÉ

31. La majorité des économistes du développement sont d'accord sur la nécessité d'établir un équilibre judicieux entre l'État et le marché pour assurer un développement durable. Mais les avis sont partagés sur le sens exact du terme "judicieux" et sur l'importance que doit avoir l'intervention de l'État à un moment donné dans un pays en particulier. La seule chose que nous puissions dire avec certitude c'est qu'il n'y a pas de recette applicable à toutes les situations.

32. Les grands courants de la pensée contemporaine reconnaissent que, dans les actions collectives et non collectives, l'État n'agit pas seul, mais en interaction avec d'autres institutions de la société comme le secteur privé, la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations de base. Plutôt que d'insister sur les fonctions qui sont l'apanage de l'État, on a tendance aujourd'hui à mettre davantage l'accent sur la manière dont toutes ces institutions peuvent se compléter et sur l'importance de renforcer les capacités de chacune. En d'autres mots, plutôt qu'un débat philosophique sur les mérites des interventions de l'État et sur la "magie du marché", on cherche à identifier les domaines où les deux seraient complémentaires en insistant sur la capacité des institutions publiques et privées.²¹ En un mot, au lieu de chercher un État minimaliste ou maximaliste, la tendance aujourd'hui est de chercher un État efficace.

33. Ce débat est particulièrement pertinent dans le contexte actuel d'Haïti. Certaines activités qui, dans la majorité des pays, sont confiées à l'État, comme l'enseignement primaire, sont assurées en Haïti par des écoles privées sur lesquelles l'État n'exerce pratiquement aucune fonction de surveillance normative ni régulatrice. D'autre part, les services publics, qui sont privatisés dans presque tous les pays, comme l'électricité et les télécommunications, sont assurés en Haïti par des entreprises publiques. La majorité des observateurs s'accorde pour dire que les services publics sont peu efficaces et que le contrôle que l'État exerce sur eux est très déficient.²² Ajoutons à cela le manque de transparence et de responsabilisation qui semble être très répandu.²³ Il faut aussi ajouter que l'administration publique est extrêmement faible, ce qui réduit les capacités du gouvernement à jouer un rôle effectif dans de nombreux domaines, tels que : fournir les services sociaux, appliquer et garantir le plein exercice de la loi, développer les infrastructures physiques et, en général, offrir une gestion acceptable des activités du secteur

²¹ Voir, par exemple : Banque mondiale, 1997, Rapport sur le développement dans le monde, "L'État dans un monde changeant" (Washington, D.C., 1997)

²² "La gestion économique est faible et ne dispose pas de ressources suffisantes." The Economist Intelligence Unit, Haïti: Country Profile 2004 www.eiu.com, p. 19. Voir aussi : International Crisis Group, Une nouvelle chance pour Haïti? Bruxelles, Rapport Amérique Latine/Caraïbe N°10, 18 novembre 2004, pages 20-23.

²³ "Pendant de nombreuses années, le manque de transparence dans la gestion des finances publiques et des marchés publics, et la faiblesse des mesures de contrôle financières ont favorisé la corruption et l'impunité." Banque mondiale, Stratégie de soutien pour la transition de la république d'Haïti, Rapport No. 30541, 10 décembre 2004, p. 18.

public. D'autre part, il faut aussi mentionner la faiblesse et les rémunérations réduites —sans compter le peu de motivation— de la fonction publique.²⁴

34. Ainsi, un élément-clé qu'il faudra éclaircir est celui qui concerne l'État et d'ailleurs, moins le rôle de l'État que le renforcement de sa capacité à exercer de manière efficace les fonctions qui lui sont confiées. Il faut, sans doute, un État efficace pour permettre aux marchés de se développer —en particulier dans le domaine de la provision des infrastructures physiques— pour disposer de structures normatives et régulatrices permettant de surveiller les organismes privés (y compris les institutions financières) et surtout pour résoudre les problèmes sociaux. Il faut aussi un État efficace pour conduire les politiques visant à réduire les disparités sociales et économiques qui persistent en Haïti aussi bien entre les zones rurales et urbaines, que entre les différentes régions du pays. Il n'existe pas de solution unique optimale pour répartir les responsabilités entre l'État et les marchés, mais étant donné la grande faiblesse des institutions publiques en Haïti, toutes les parties ont intérêt à les renforcer en améliorant leur performance et en limitant les comportements arbitraires et la corruption.²⁵

²⁴ Voir Fonds monétaire international, *Haiti: Selected Issues*, IMF Country Report No. 05/205, June 2005, pp. 16-23. Entre autres, le FMI souligne que l'emploi dans le secteur public est extrêmement réduit et que les salaires semblent être significativement plus bas que ceux du secteur privé et que la capacité du gouvernement de délivrer les services de bases est très réduite.

²⁵ Cf : Banque mondiale, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* (Washington, D.C. novembre 2000).

VII. « MOTEURS DE CROISSANCE » POTENTIELS

35. Le débat sur l'équilibre judicieux entre l'État et le marché soulève aussi la question de l'identification des probables "moteurs de croissance" d'une économie haïtienne revigorée, en partant de l'hypothèse que les obstacles les plus importants à la sécurité et à la gouvernance peuvent être surmontés. D'aucuns diront que les principaux objectifs de l'État sont la stabilité et la sécurité ainsi qu'une gestion macroéconomique saine, et que le marché, de son côté, saura identifier les opportunités de croissance économique. D'autres soutiendront que, dans les circonstances actuelles et prévisibles, l'État devra jouer un rôle plus proactif dans la promotion des activités les plus prometteuses qui, dans les étapes initiales du moins, devront faire l'objet de mesures incitatives ou d'investissements publics (ou des deux) afin d'y attirer le secteur privé. En tout état de cause, il serait utile d'avoir au moins une idée des "moteurs de croissance" potentiels.

36. Un travail sérieux a déjà été fait dans ce domaine.²⁶ Certaines des activités identifiées avaient déjà fait preuve de dynamisme dans le passé, comme les industries de sous-traitance (en particulier, celles de la confection), le café, les fruits tropicaux (mangues), le tourisme et l'agriculture. En d'autres mots, les études existantes insistent davantage sur les conditions à mettre en œuvre pour récupérer le terrain perdu et réactiver les activités existantes, que sur la recherche de nouvelles activités, qui s'appuieraient sur les capacités existantes.

37. Haïti n'a pas à aller chercher plus loin que son pays voisin, la République Dominicaine, pour se rendre compte du potentiel considérable du tourisme. À court terme, le tourisme pourrait déclencher un boom de la construction qui alimenterait l'expansion de l'infrastructure, surtout dans le domaine des hôtels. À plus long terme, le tourisme est un secteur à forte utilisation de main-d'œuvre. Il existe, donc, en Haïti des conditions potentielles pour attirer le tourisme, aussi bien celui de haut de gamme que celui des routards. Son histoire et sa culture uniques et ses ressources naturelles spectaculaires n'ont été que faiblement exploitées jusqu'ici, en partie à cause de l'instabilité, l'insécurité et la pauvreté qui ont marqué l'histoire du pays. D'autre part, le tourisme est aussi fortement lié aux secteurs de l'artisanat et des industries dites nostalgiques, ethniques et culturelles, qui ont un potentiel intrinsèque de croissance.

38. L'intensification durable de la production agricole destinée aussi bien à l'exportation qu'à la consommation intérieure, est aussi prometteuse. Elle pourrait être axée sur l'application de la technologie dans le secteur de la production et celui des services. La production agricole devrait être abordée dans le contexte plus large du développement rural et ce, malgré la détérioration grave de la base de ressources naturelles du pays,²⁷ causée par une déforestation sévère, l'érosion des sols qui en résulte et des inondations dévastatrices (comme celle de septembre 2004). À l'heure actuelle, 59% de la consommation alimentaire sont couverts par les importations (5,6% en

²⁶ Voir, par exemple : Mats Lundahl, Sources of Growth in the Haitian Economy, Banque interaméricaine de développement, Economic and Sector Study Series, RE2-04-004, juin 2004.

²⁷ Le rapport susmentionné du *International Crisis Group* fait allusion à "une bombe à retardement écologique". Op. Cit., p. 23.

provenance de l'aide alimentaire).²⁸ Avec la relance économique, la demande alimentaire devrait s'accroître rapidement. Cela montre que la satisfaction croissante de cette demande par la production alimentaire nationale dans des conditions compétitives a un grand potentiel. Le riz, le maïs et les haricots, qui sont la base de l'alimentation des Haïtiens, sont les produits avec plus d'avenir, sans compter d'autres fruits et légumes à fort rendement.

39. La sécurité alimentaire est, par elle-même, une condition fondamentale du développement d'Haïti, particulièrement à cause de la dépendance relativement élevée du pays à l'égard de l'aide humanitaire internationale. Il est clair que pour améliorer la sécurité alimentaire il faut, non seulement, des ressources financières pour soutenir le processus de production, mais également le renforcement des institutions.²⁹ On pourrait aussi envisager la production de certains légumes en ville et en banlieue.

40. Le secteur des industries de sous-traitance, basé sur des coûts compétitifs de la main d'œuvre à bon marché, devrait offrir un potentiel considérable pour la création d'emplois. Même si la majorité de ses activités était concentrée, dans un passé récent, dans le secteur de la confection (près de 90% des exportations totales des industries de sous-traitance) qui se heurte à une forte concurrence dans le monde entier, Haïti devrait pouvoir conserver un créneau du marché nord-américain, surtout si la loi sur la relance économique et la création d'opportunités en Haïti (*Haiti Economic Recovery and Opportunity Act*) de juillet 2004 est finalement approuvée par le Congrès des États-Unis. D'autres opportunités devraient voir le jour dans le secteur de l'électronique, des jouets et des centres d'appel reliés aux marchés francophones (Canada et France).

41. Mats Lundahl propose une approche plus innovatrice qu'il dénomme "la formalisation du secteur informel" et qui cherche à améliorer la productivité et la production des très nombreuses microentreprises —à degré divers d'informalité— qui existent en Haïti. Les initiatives du Centre pour la libre entreprise et la démocratie (CLED) ainsi que celles de l'*Instituto Libertad y Democracia* (ILD) d'Hernando de Soto méritent qu'on y prête attention étant donné leur impact potentiel en matière de croissance et d'une plus grande équité. Cependant, les difficultés pratiques et administratives de la légalisation du droit de la propriété pour les secteurs les plus défavorisés ne sauraient être sous-estimés. Certaines autres organisations internationales, y compris la Banque mondiale, la Banque Interaméricaine de développement, le Fonds d'équipement des Nations unies ainsi que la CEPALC ont accumulé un patrimoine considérable de "leçons apprises" quant au renforcement des microentreprises, et ces expériences pourraient être particulièrement utiles dans le contexte haïtien.

42. Il existe, c'est vrai, beaucoup d'obstacles à surmonter pour commencer à exploiter le potentiel de ces activités-ci et de bien d'autres. Mais malgré les graves obstacles à la gouvernance, notamment dans le domaine de l'État de Droit, des droits patrimoniaux, de l'accès aux crédits

²⁸ Cf. le rapport de la Coordination nationale pour la sécurité alimentaire (CNSA) présenté à l'occasion du Séminaire sur la sécurité alimentaire, organisé conjointement avec la CEPALC à Port-au-Prince, les 12 et 13 mai 2005.

²⁹ Cette question a fait l'objet d'un séminaire organisé par la CEPALC et des institutions nationales à Port-au-Prince en mai 2005. Ce séminaire a permis un dialogue averti entre des fonctionnaires, des organismes internationaux et des membres de la société civile.

(surtout pour les microentreprises), de l'infrastructure, de la détérioration environnementale, de la vulnérabilité aux désastres naturels et de bien d'autres, le pays a le potentiel d'une relance économique et d'une croissance durable.

VIII. LA GESTION MACROÉCONOMIQUE

43. Un autre débat en cours porte sur la gestion macroéconomique du Gouvernement de transition dans le cadre du Programme suivi par le Fonds monétaire international (Staff Monitored Program, SMP, en anglais). Bien qu'il soit difficile de soulever des objections à l'orientation générale de la prise de décision —les décideurs politiques en Haïti ont une marge de manœuvre très étroite à cause des contraintes dont souffre la performance économique— des questions ont été soulevées quant au contenu, à la portée et à l'intensité des politiques fiscales, monétaires et financières.³⁰ Il semble, en effet, qu'il y ait une contradiction entre le besoin évident de créer rapidement des opportunités d'emplois avec des fonds publics (brigades de nettoyage des rues, entretien des bâtiments publics, petits travaux publics) et la nécessité de maintenir un déficit budgétaire exceptionnellement faible (en moyenne, 3% du PIB dans les cinq dernières années) et d'accumuler un stock croissant de réserves monétaires internationales. En d'autres termes, un « ajustement excessif » a peut être été visé au moment de fixer les objectifs de discipline budgétaire et les conditions monétaires et de crédit.

44. Nous pouvons dire, d'autre part, à la décharge du Gouvernement de transition, que les événements récents dans les domaines politique, sécuritaire et économique ainsi que le désastre humanitaire causé par les inondations de mai et de septembre, avaient fait douter sérieusement de la possibilité d'assurer rapidement la stabilité financière et économique, même dans les circonstances les plus favorables que l'on aurait pu imaginer il y a quelques mois. Rappelons aussi que les pratiques budgétaires en Haïti sont parmi les moins transparentes de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Encore récemment, les 60% des dépenses publiques étaient destinés aux dépenses discrétionnaires du bureau du Président et, aux dires de certains, avec une très faible responsabilisation. Ajoutons que l'administration fiscale semble être extrêmement déficiente. La contrebande serait considérable moins pour échapper aux taxes à l'importation (comme nous l'avons expliqué, les tarifs douaniers sont bas) mais surtout pour éviter de payer la taxe sur les ventes (la TCA, Taxe sur le Chiffre d'Affaires, qui est de 10%) qui est perçue par les douanes sur les produits importés. Plusieurs questions importantes dans le domaine de l'élaboration des politiques économiques débordent sur celui de la gouvernance politique. Il s'agit, entre autres, de déterminer la forme que devra revêtir la gestion future des entreprises-clé du secteur public comme la compagnie téléphonique (TELECO), les autorités portuaires (APN) et aéroportuaires (AAPN), les douanes (AGD), le service des eaux de Port-au-Prince (CAMEP) et de province (SNEP).

45. On pourrait donc alléguer que les mesures prises dans les mois passés ont contribué à créer une plateforme qui permettrait, à condition qu'il y ait un minimum de stabilité politique, d'accélérer la croissance économique tout en assurant un niveau acceptable de stabilité financière et économique afin de ne pas frustrer les attentes des agents économiques à l'égard des

³⁰ “L'orthodoxie macroéconomique du Gouvernement de transition a été si restrictive pour les dépenses gouvernementales que le FMI lui-même s'interroge sur les raisons pour lesquelles le budget a si peu contribué aux activités économiques”. International Crisis Group, Mémoire aux membres de la mission du Conseil de sécurité de l'ONU en Haïti, 8 avril 2005, p. 4.

perspectives de croissance à long terme. Mais, même si nous acceptons cet argument, il y aura, à l'évidence, encore lieu d'organiser un large débat sur l'évolution future de la gestion macroéconomique, particulièrement dans les domaines de la politique fiscale (réforme fiscale à long terme, administration fiscale, allocations budgétaires, gestion budgétaire, vérification des comptes et marchés publics), de la gestion de la dette, des politiques monétaires et financières, de la politique de change et des politiques de financement extérieur. Bien que toutes ces questions appartiennent à la catégorie de l'élaboration de politiques à court terme, elles auront, à coup sûr, un impact décisif sur les perspectives économiques à long terme. À ce titre, elles ne peuvent être écartées du débat en cours sur les questions relatives au développement. En tout état de cause, il est évident que l'on ne peut séparer la gestion macroéconomique de l'amélioration des conditions de la gouvernance politique.

46. Il y a lieu de reconnaître que la faiblesse et la fragilité des recettes fiscales sont un sérieux obstacle à surmonter à moyen et à long terme. Il semblerait qu'il y ait beaucoup de possibilités d'accroître les recettes fiscales, aussi bien en termes nominaux qu'en tant que pourcentage du PIB. Il est difficile de ne pas être d'accord avec le FMI quand il conclut "qu'une stratégie de développement intégrale réclame des ressources gouvernementales beaucoup plus importantes que celles qui sont disponibles à l'heure actuelle pour améliorer l'accès aux services sociaux dans le domaine de la santé et de l'éducation ainsi que pour développer les infrastructures physiques".³¹

47. Une attention toute particulière doit être portée sur les implications d'une forte dépendance des recettes fiscales par rapport aux dons de l'étranger. Il est indispensable de reconnaître le défi qu'ont à relever le gouvernement, les bailleurs de fonds et les organismes financiers, lorsqu'il s'agit d'utiliser de manière effective et efficace les montants considérables de l'aide étrangère qui devrait affluer en Haïti à court et à moyen terme. Le pays doit identifier et éviter les erreurs commises à d'autres époques, lorsque les grandes quantités d'aide étrangère reçues avaient exercé une pression sur la capacité d'absorption du pays et étaient loin d'avoir été utilisées au mieux. Le Cadre de coopération intérimaire (CCI) peut, de fait, être interprété comme la réponse institutionnelle à l'enjeu que représente la coordination d'une aide étrangère abondante, face à des besoins divers et des plus urgents.

48. Les problèmes actuels de l'application de la politique fiscale à l'échelon du gouvernement central, des entreprises publiques et des municipalités, doivent être soigneusement évalués afin de trouver les moyens d'améliorer son efficacité et son rendement, par le biais de la simplification des procédures administratives et, peut-être, de mesures de décentralisation. Ces recommandations sont de nature à aider le secteur public à rationaliser l'utilisation d'un capital humain insuffisant et de ressources rares; et également à canaliser plus de fonds vers les autorités locales afin qu'avec l'établissement de mesures réglementaires appropriées et de mesures incitatives, elles soient mieux à même de répondre aux besoins sociaux et d'améliorer les infrastructures de base dans les communautés démunies.

49. Une autre question dont il faudra sans doute débattre concerne la capacité d'Haïti de payer sa dette extérieure croissante. Comme on le sait, le pays est encore inéligible au traitement de

³¹ Cf : Fonds monétaire international, Haïti: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/205 de juin 2005, p. 5-15.

pays pauvre très endetté (PPTE), bien qu'il soit dans les conditions objectives requises pour être éligible à terme. En effet, l'endettement actuel ne pourra apparemment pas être soutenu.³² Les décisions récentes du G-8 pour l'allègement de l'endettement des pays les plus pauvres de la planète —décisions qui ne contemplent pas encore Haïti— font que le problème de la dette extérieure soit d'autant plus urgent.

50. Les répercussions des fluctuations du taux de change sur les prix internes des produits-clé, appartenant au groupe du panier de la ménagère de la population démunie, doivent être soigneusement évaluées. D'éventuels compromis entre le maintien d'un taux de change réel relativement déprécié capable de renforcer la production nationale par rapport aux importations et un taux de change relativement apprécié, plus à même de faire baisser les prix des produits alimentaires importés, dépendent d'une décision politique qui doit être soigneusement pesée en Haïti, comme dans toute petite économie ouverte dont la sécurité alimentaire dépend, dans une large mesure, de produits importés.

51. Il ne faut pas oublier que la dynamique de la croissance économique pourrait, par elle-même, entraîner une tendance à la polarisation dans le développement régional, en favorisant certaines régions au détriment des autres. Les inégalités criantes dans les conditions de vie entre les populations rurales et les populations urbaines en sont un exemple. Afin de préserver la cohésion sociale, des politiques spécifiques en matière du développement régional seront peut-être nécessaires afin de corriger ces disparités.

³² Cf : Fonds monétaire international, IMF Country Report No. 05/205 du 30 juin 2005, p. 37.

IX. UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

52. Comme nous l'avons expliqué plus haut, le Cadre de coopération intérimaire comporte deux axes —la relance économique et l'amélioration de l'accès aux services de base— qui entraîneront, entre autres mesures de politique, de fortes dépenses publiques surtout pendant la période 2004-2006. Bien que certains des critères de sélection des projets d'investissements publics aient porté, à juste titre, sur la création rapide d'emplois, la majorité a été définie par le Gouvernement de transition et les bailleurs de fonds en fonction de la reprise économique et de l'amélioration des services sociaux, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.³³ Les investissements publics envisagés, pour lesquels des fonds étrangers ont déjà été engagés, portent sur la réhabilitation du réseau routier, l'expansion de la capacité de production et de distribution d'électricité, l'irrigation et la construction de chemins d'accès pour améliorer la production agricole, le contrôle de la déforestation et de la détérioration de l'environnement, des projets d'eau potable et d'assainissement, l'amélioration des bidonvilles et du traitement des déchets, ainsi que le financement des dépenses récurrentes afin d'améliorer la qualité des services de santé et d'éducation.³⁴

53. Beaucoup de ces projets répondent à des besoins évidents et, pour quiconque connaît l'économie d'Haïti, ils relèvent aussi du bon sens. Par exemple, 5% seulement des routes du pays est dans un état satisfaisant et 10% seulement des Haïtiens a accès à l'électricité. Dans le secteur social, 20% seulement des enfants qui vont à l'école fréquente des écoles publiques (et 500 mille enfants n'y vont pas du tout). Un pourcentage relativement faible de la population a accès à l'eau potable tandis que l'incidence du VIH/SIDA est la plus élevée de l'hémisphère occidental. Dans ces circonstances, on peut justifier presque n'importe quel effort d'allègement de ces problèmes.

54. Il existe, néanmoins, une grave difficulté dans la définition des priorités à l'intérieur de chaque secteur ainsi qu'entre secteurs. D'autre part, le plus gros des investissements pour la période 2004-2006 a déjà été alloué, or ces investissements devraient être compatibles avec une stratégie, ou bien une vision, à long terme qui n'a pas encore été mise en place.³⁵ Cela ne veut pas dire qu'il faille repousser la mise en œuvre des dépenses publiques déjà en place en attendant la définition d'une telle stratégie, mais plutôt qu'une stratégie à long terme est nécessaire pour

³³ Il faut aussi rappeler que le gouvernement français a organisé une rencontre ministérielle pour la reconstruction d'Haïti à Cayenne le 18 mars 2005, pour présenter, adopter ou accélérer l'exécution de projets concrets. Ces derniers devaient permettre de déboursier rapidement les fonds promis et répondre aux besoins les plus urgents de la population dans les domaines de la construction routière, la génération électrique, la gouvernance et l'accès aux services de base.

³⁴ CCI, Annexe 1, pp. 47-82 et les rapports thématiques.

³⁵ CEPAL (2005) *Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*, signale aussi bien pour Haïti que pour d'autres pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes leur degré d'avancement dans l'accomplissement des Objectifs de Développement du Millénaire.

donner une plus grande cohérence et une plus grande rationalité à l'allocation de ressources —par ailleurs, très limitées— aux dépenses publiques, et surtout aux investissements publics.³⁶

55. Un des secteurs-clé sur lequel il faudra se pencher est celui de l'énergie, à cause de son incidence sur l'environnement et sur la production. L'utilisation actuelle de combustibles solides (bois et charbon végétal) a eu des effets nuisibles sur la santé et sur l'environnement mais leur substitution par le gaz et le kérosène aura, de toute évidence, des répercussions sur la balance des paiements.³⁷

³⁶ En mars 2005, le Ministère de l'économie et des finances a mis en marche le Programme de Relance Économique (PROREC) pour réactiver l'économie intérieure, avec près de 30 millions de dollars US dans le cadre d'un plan spécifique de dépenses publiques, conformément au Cadre de coopération intérimaire et selon trois actions fondamentales : i) l'infrastructure, ii) les programmes intensifs de création d'emplois, et iii) le soutien financier pour le secteur privé.

³⁷ La CEPALC a entrepris récemment une étude dans ce domaine.

X. CONCLUSION

56. Maintenant que les Haïtiens réfléchissent à la voie à suivre pour garantir le retour d'un gouvernement élu de manière démocratique, ils feront bien de réfléchir aussi à la manière d'assurer, à long terme, des conditions de vie dignes pour tous, ainsi qu'aux mesures à prendre pour réaliser un objectif si monumental. Ils trouveront sur leur chemin beaucoup d'obstacles auxquels on n'a apporté jusqu'ici que des solutions qui ont exacerbé le dépit de la population. Mais, d'autre part, des leçons ont été tirées et la démarche en cours sera peut-être l'occasion de se pencher sur les vieux défis dans un contexte nouveau et avec des solutions novatrices. Parmi les enjeux les plus urgents qui nécessitent un consensus minimum entre les nombreuses parties prenantes, celui du développement à long terme du pays mérite une attention particulière. Malgré la pauvreté et la grave détérioration de ses ressources naturelles, on ne peut douter qu'Haïti saura construire une économie viable, voire vibrante. La question est de savoir comment s'y prendre et de déterminer la forme que doit revêtir un cadre stratégique tourné vers l'avenir. Ce document propose certains paramètres préliminaires pour ce débat à amorcer.

57. Deux questions sont à retenir. Premièrement, la stabilité politique est une condition du développement durable, mais, à leur tour, les perspectives du développement durable sont une condition de la stabilité politique. Deuxièmement, un large consensus est indispensable entre les Haïtiens à l'égard des principaux éléments d'une stratégie de développement à long terme.