



REPUBLIC D'HAÏTI
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES



LE DÉFI DE LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE EN HAÏTI

Cadre Stratégique Intégré de Court, Moyen et Long Terme

Résumé

PORT-AU-PRINCE - 24 MARS 2010

1.- La formulation de cette stratégie économique s'inscrit dans une perspective claire : profiter du nouveau contexte créé par la catastrophe du 12 Janvier 2010 pour s'éloigner des approches antérieures de préparation des politiques publiques pour faire le choix d'une approche intégrée. Mais, le contexte lui-même de grande catastrophe naturelle a ses exigences propres comme la nécessité de moduler la stratégie en fonction des étapes de réhabilitation et de reconstruction proprement dite, expérimentées antérieurement dans d'autres pays victimes de séisme à forte magnitude,

Cette volonté de rupture est motivée essentiellement par la recherche de l'efficacité dans les interventions publiques face aux graves problèmes de développement économique du pays tout en tenant compte du contexte particulier actuel dans lequel il évolue. **L'idée centrale est de préparer un cadre stratégique qui table sur le développement systématique des synergies entre les différents domaines de politique économique.**

LES GRANDES PROBLEMATIQUES ECONOMIQUES ACTUELLES

2.- Evidemment, la première priorité qui s'est imposée dans cette perspective est de cerner les principales problématiques actuelles de développement économique tout en tenant compte de l'impact multiforme qu'a eu le séisme.

Depuis des dizaines d'années, Haïti fait face à un décrochage de la demande globale par rapport à l'offre globale qui a débouché finalement sur des situations difficilement gérables de déséquilibre et de crise aux conséquences multiples. Une double approche a été utilisée pour y faire face : la stabilisation de la demande et les réformes structurelles. Pour mieux apprécier leur impact global, l'examen a commencé par un regard critique sur les nouvelles orientations macroéconomiques et de gouvernance économique qu'a connues le pays depuis la nouvelle expérience de transition démocratique en 2004/05.

Un certain nombre d'éléments font que la stabilisation est considérée par certains comme un franc succès ou permettent de parler d'avancée en matière de gouvernance économique. Mais, il y a lieu de signaler des limites importantes des programmes économiques expérimentés, de l'approche de gouvernance utilisée ou encore des changements apportés dans le cadre institutionnel des affaires. Pour mémoire, on peut citer ces quelques points : l'évolution défavorable du taux de change réel, la pérennisation d'une situation de taux de croissance faible, la frilosité de l'économie face aux chocs exogènes, la stagnation de la pression fiscale, la dissymétrie de la structure haïtienne de taxation par rapport à celle de la Caraïbe et la faible articulation entre les priorités établies et les dépenses effectuées. A ces faiblesses structurelles, sont venues s'ajouter malheureusement les conséquences désastreuses du séisme établies par le PDNA sur : les finances publiques, le fonctionnement du système bancaire et le commerce extérieur.

3.- Si l'on considère les trois dernières décennies, en dépit du lancement d'un certain nombre de politiques structurelles (libéralisation commerciale, libéralisation du marché de change, libéralisation du compte de capital, modernisation du cadre incitatif, modernisation des infrastructures économiques) le système

productif du pays - ramené aux trois secteurs agricole, industriel et touristique – apparaît confronté à un processus important et généralisé de déclin de sorte que leur poids a considérablement baissé dans le PIB. Cependant, une certaine reprise a été constatée particulièrement à partir du nouveau contexte post 2004/05. Remarquez que ce mouvement est plus ancien pour les deux derniers secteurs et est lié fortement aux stratégies d'exportation adoptées. A ce sujet, les potentialités de marché extérieur s'affirment de plus en plus pour ces deux secteurs. Citons comme exemple : le Programme HOPE II et le Tourisme de Croisière. Par opposition, la reprise agricole de 2008/09 semble beaucoup plus provenir d'une meilleure allocation des facteurs de production grâce à l'appui des pouvoirs publics.

Ces légers changements ne doivent pas faire oublier que ces trois secteurs confrontent des difficultés structurelles importantes. A titre d'exemple, on peut remarquer que dans le cas de l'Agriculture on met l'accent sur le mode extensif d'allocation des facteurs de production (terre, eau, main d'œuvre, technologie et savoir-faire), la faiblesse des structures et services d'appui et le caractère contreproductif du cadre macroéconomique. Pour l'industrie, aux deux dernières séries de mécanismes de blocage il faudrait ajouter la nature du système industriel dominant en place de type plutôt manufacturier. Evidemment, le tremblement de terre a aggravé la situation de ces trois secteurs en leur causant des dommages matériels et des pertes significatives. Mais, les évaluations conduites dans le cadre du PDNA montrent que c'est surtout le commerce qui a payé le tribut le plus lourd.

4.- La réévaluation a porté également sur le tissu des entreprises en Haïti pour constater à nouveau le poids énorme des micros, petites et moyennes entreprises dont la grande majorité fonctionnent en dehors des normes légales. Mais, ce qui est plus significatif à noter est le mouvement de reconfiguration institutionnelle du secteur privé qui se comprend aujourd'hui dans un sens plus large et s'est doté récemment de nouvelles structures qui lui permettent de chercher à prendre en compte, par exemple, les intérêts régionaux et ceux du secteur dit informel. Si l'on considère les résultats du PDNA, le tremblement de terre a porté un coup sévère au Secteur Privé quelle que soit la composante considérée.

5.- La dernière question abordée dans le diagnostic post désastre a été la dynamique économique territoriale vue comme une situation de mal-développement. L'une des plus grandes faiblesses de ce processus de développement est le mode de structuration de l'espace rural qui fait qu'il n'a pu bénéficier des avantages économiques associés à la polarisation et qu'il soit encore victime d'une situation d'exclusion. En dehors des problèmes résultant de la faible organisation des marchés ruraux, on relève par exemple l'inadéquation du réseau routier qui tend à faire augmenter les coûts de transaction.

De plus, généralement ni la déconcentration des Administrations Publiques d'Etat ni le déploiement des activités des Collectivités Territoriales n'arrivent jusqu'à la Section Communale, principale structure d'encadrement des zones rurales, qui se retrouve ainsi dépourvue de tout mécanisme important de réception de services publics. Pourtant, l'espace rural fait face et a dû faire face pendant longtemps à un drainage important de ses ressources sous forme d'exode rural et de revenus transférés au système commercial et à l'Etat. Ces facteurs sont venus s'ajouter à la croissance démographique pour le précipiter dans une crise structurelle. Même si le monde rural a été moins affecté par le tremblement de terre du 12 janvier 2010, il l'est

indirectement par le déplacement des populations sinistrées vers les lieux de résidence de leurs familles vivant à la campagne.

Les zones urbaines provinciales ne sont pas pourtant significativement mieux loties que les zones rurales. Elles n'assurent pas réellement une promotion économique. Le constat est plutôt un double aplatissement des capitales régionales et des villes moyennes car d'abord elles sont généralement de faible importance démographique. En outre, elles ne sont pas arrivées à développer des activités motrices propres qui soient des activités de production et de services véritablement urbaines. Finalement, la seule activité qui caractérise ces agglomérations urbaines provinciales est le commerce.

Le fait le plus caractéristique de la dynamique territoriale en Haïti est ce qu'on a appelé l'ultra-métropolitisation de l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince. Deux seuls chiffres le présentent brutalement : la population de la capitale d'environ 3 millions d'habitants est plus de 10 fois supérieure à celle de la seconde ville Cap-Haïtien. Pourtant, malgré l'extrême concentration des activités de tout type à son niveau il est difficile de la caractériser comme un pôle de développement. Au contraire, elle tend à drainer toutes les ressources des autres régions particulièrement leur population qui ajoutée à sa propre croissance démographique a provoqué un énorme déficit de services se traduisant par un processus de massification de la bidonvilisation. **C'est cela qui explique qu'en frappant l'Aire Métropolitaine de Port-au-Prince, le tremblement de terre du 12 janvier 2010 a eu un impact national.**

LE CHEMINEMENT VERS UN REDEMARRAGE SOLIDE ET UNE REDEFINITION ÉCONOMIQUE PROGRESSIVE

6.a). - Le séisme a mis à nu les faiblesses structurelles du processus de développement du pays, mais il a en même temps favorisé, chez bon nombre de citoyens et de certains groupes d'élites, l'espoir d'une ère nouvelle de changement. Or, ceci a un préalable qui est la formulation d'une vision nouvelle pour le futur économique du pays. D'où, la fixation d'options fondamentales concernant d'abord le positionnement international du pays, le type de société démocratique et d'Etat qu'on devrait promouvoir en Haïti avant de proposer le type de modèle d'économie de marché qui supporterait toutes ces transformations profondes. En gros, l'économie devrait se moderniser profondément à l'échelle de tout le territoire pour garantir le fonctionnement d'une société ayant vaincu la pauvreté massive, l'inégalité criante et qui repose sur une large diffusion des valeurs de justice sociale.

6.b). – En partant du nouveau contexte créé par le séisme, avec d'une part les dommages et pertes énormes touchant la population, le secteur privé et le secteur public et d'autre part les promesses d'aide massive de la Communauté Internationale, cette vision nouvelle devrait s'opérationnaliser selon un processus en deux grandes étapes :

- a) Un premier moment de redémarrage économique englobant la phase de réhabilitation des programmes post-désastre traditionnels et une partie de la phase dite de reconstruction. Ce moment

donnerait lieu à une démarche de relance économique s'appuyant en partie sur la demande et donnant naissance à une création massive d'emplois.

- b) Un second moment de consolidation et de recherche d'une croissance durable, équilibrée socialement et territorialement. Il poursuit donc avec les travaux de reconstruction tout en amorçant une réorientation de l'économie pour permettre à Haïti d'atteindre le stade de pays à revenu intermédiaire. Pour être pleinement efficace, cette étape s'appuierait sur un développement soutenu des PME et une revalorisation profonde des secteurs porteurs.

7.a).- Axe stratégique de la première étape : rebâtir l'économie pour l'emploi dans l'équilibre et la bonne gouvernance. Cette voie stratégique comporte 5 dimensions importantes. Le premier élément stratégique à souligner est que la démarche de relance économique, qui s'appuie sur une approche différenciée qui combine une approche par la demande financée essentiellement par l'aide internationale associée à une politique fiscale et une politique monétaire conforme à un environnement macroéconomique stable avec une stimulation de l'offre dans les secteurs présentant une grande flexibilité à court terme comme l'agriculture.

7.b).- Cette démarche s'inscrit dans une perspective de croissance ou de rattrapage économique qui a été déterminée en partant de ces trois points : a) Le PIB de 1980 (début du déclin de l'économie haïtienne) est plus élevé de plus de 8% que le PIB de 2009 ; b) Cela fait une perte de 50% au moins du PIB per capita entre ces deux périodes ; c) L'hypothèse, faite avant les évaluations du PDNA, d'une chute du PIB réel de 8,5% après le tremblement de terre. Sur cette base, on est venu à ces scénarios de croissance :

- Au taux de 9,18% : l'horizon de doublement du PIB per capita de 2009 est l'année 2021 ;
- Au taux de 6,73% : cet horizon est l'année 2026

7.c).- Comme cela a été souligné auparavant, le levier principal de cette stratégie de relance est l'emploi pour lequel sera formulée une politique globale conduite par une entité publique déjà existante ou une institution spécifique créée à cet effet. En tout état de cause, elle doit comprendre ces éléments fondamentaux : la conduite de grands travaux de construction de logements et d'infrastructures économiques, les actions en faveur des entreprises dans deux grands secteurs d'emplois et un effort soutenu pour promouvoir la formation technique et professionnelle dans le pays. L'encouragement de la production alimentaire constituera le second levier nécessaire de cette stratégie de croissance.

7.d).- Au cours de la période de croissance faible (2,5% en moyenne annuelle) démarrant en 2004/05, aucun secteur économique n'a joué un rôle moteur. Pour la première étape de cette stratégie économique globale, la volonté est de faire jouer au secteur « Construction, Bâtiments et Travaux Publics » un rôle moteur dans le profil de base de la dynamique économique sectorielle tandis que l'Agriculture devra progressivement se renforcer pour atteindre un dynamisme suffisant avant la fin du premier quinquennat pour garantir la sécurité alimentaire de la population tout en aidant à limiter certaines tendances au déséquilibre du secteur externe de l'économie qui pourraient provenir de l'arrivée massive de l'aide internationale.

7.e). - L'analyse de la même évolution économique récente a montré les limites d'une politique trop centrée sur l'équilibre dans la mesure où cela nuit à une relance vigoureuse. Pour cette raison et compte tenu de la nécessité de sortir de la croissance molle, des efforts seront déployés en vue d'assurer une adéquation harmonieuse entre la recherche de l'équilibre et le développement de la dimension incitative du cadre macroéconomique.

8.a). - **Axe stratégique de la seconde étape : rechercher une croissance durable, équilibrée socialement et territorialement.** Cette voie stratégique comporte 4 dimensions importantes. En premier lieu, il faut noter que la démarche de stimulation de la croissance va reposer sur deux leviers : 1) un processus dynamique de revalorisation des secteurs productifs supporté par des réformes structurelles, des investissements publics et une politique macroéconomique proactive ; 2) un rôle très dynamique des PME. Cette approche combinée est dénommée l'approche prioritaire par l'offre dans la mesure où les leviers de la demande sont moins mobilisés et qu'on s'attend à ce que l'économie soit à cette étape sur un sentier de croissance compétitive.

8.b). - Si au cours de la première étape, le rôle premier dans la dynamique de croissance revenait au Secteur de la Construction tiré par des investissements massifs de la Communauté Internationale, à la deuxième étape ce sont les secteurs porteurs traditionnels (Agriculture, Industrie et tourisme) qui prendront la relève. On prévoit que la première priorité reviendra au Secteur Agricole parce que son bon fonctionnement est stratégique pour l'emploi, la sécurité alimentaire et pour les autres secteurs sous peine de générer des déséquilibres importants.

8.c). - Un autre élément très important de cette nouvelle dynamique productive est le rôle qu'on doit attribuer aux PME. Cette politique est motivée par plusieurs raisons fondamentales : leur rôle dynamique, reconnu de par le monde en développement, dans le processus de création d'emploi, la nécessité de **densifier le tissu des entreprises au niveau local** pour contrer le mal-développement territorial, la recherche, en dehors de l'investissement direct étranger, de chemins rapides pour arriver à un processus de croissance accélérée, la mobilisation plus aisée de l'épargne et des capitaux de la diaspora. C'est aussi la voie la plus sûre et la plus à la portée des capacités économiques et managériales du pays. Ce choix peut favoriser enfin une réduction plus significative de la pauvreté dans les prochaines décennies et la constitution d'une large classe moyenne ayant une large base économique.

8.d). - Parallèlement à l'émergence d'une économie plus complexe, le cadre macroéconomique s'est affiné progressivement dans la perspective de mieux répondre aux besoins de croissance des secteurs prioritaires. Ceci correspondait à l'étape antérieure. Quant à la deuxième étape, elle doit être consacrée à ce qu'on peut appeler un approfondissement des politiques macroéconomiques sur les trois plans de la fiscalité, du secteur monétaire et du secteur externe.