

Reconstruire Haïti: Une nouvelle approche de la coopération internationale

Dans la présente note de synthèse, la CNUCED fait valoir qu'une nouvelle approche s'impose pour reconstruire Haïti et garantir son développement économique à long terme: il importe de renforcer et d'améliorer les capacités de l'État, tout en veillant à ce que le pays s'approprie le processus. Haïti et ses partenaires de développement doivent se partager la responsabilité de la reconstruction, même si la générosité des donateurs ne peut être qu'un facteur de succès. La nouvelle approche de la coopération internationale devrait viser à promouvoir l'investissement dans les infrastructures et les capacités productives, à améliorer l'accès aux marchés, à mobiliser les ressources nationales et à accroître la productivité agricole. Il doit s'agir d'une approche intégrée des politiques commerciales, industrielles et macroéconomiques pour créer des emplois et réduire la pauvreté.

La sécurité économique d'Haïti a toujours été menacée par des chocs externes, notamment des catastrophes naturelles relativement peu importantes. Toutefois, le séisme du mois de janvier a été d'une toute autre ampleur. Il a non seulement causé des dégâts immédiats énormes mais a fait suite à trente années de non-développement, au cours desquelles les revenus ont stagné et plus d'un million d'Haïtiens – soit 11 % de la population, ont quitté leur patrie. Ces facteurs conjugués ont fait qu'Haïti a basculé dans une situation de crise socioéconomique, dont le pays aura du mal à sortir sans un nouveau départ. Paradoxalement, le tremblement de terre représente une occasion de corriger les erreurs du passé et d'adopter une stratégie politique plus inclusive qui ne vise plus seulement la reprise économique mais un développement et une croissance économiques plus viables.

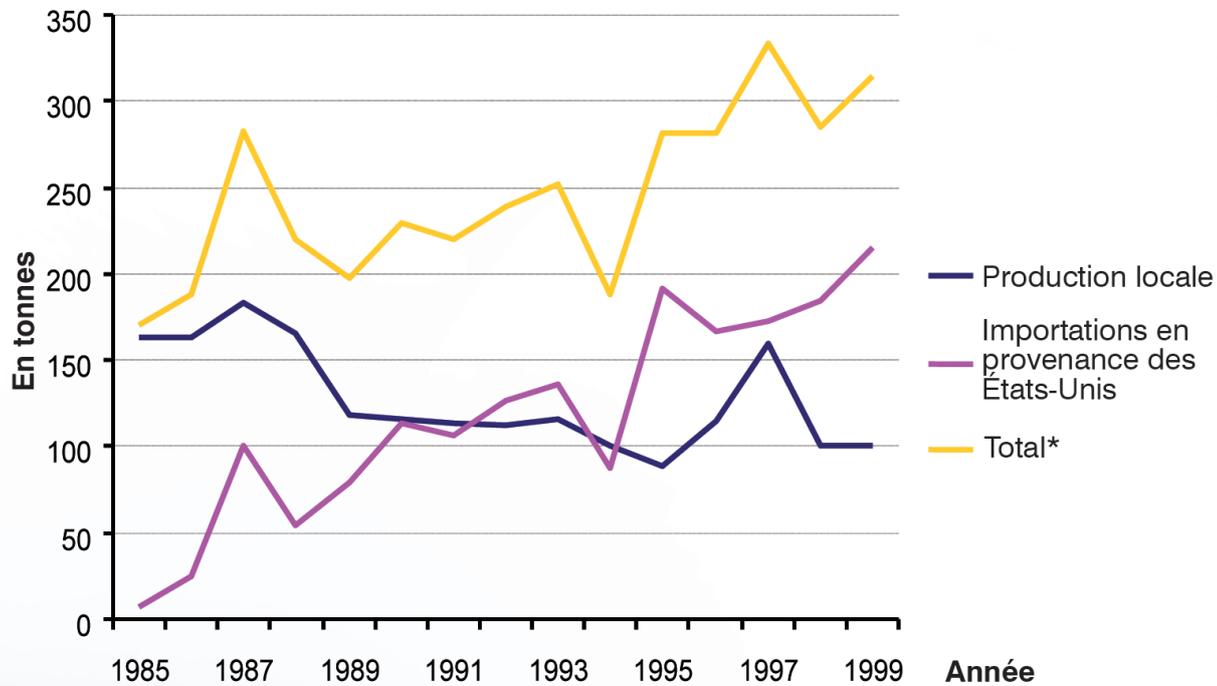
Des enseignements à tirer pour l'avenir

Afin d'élaborer une stratégie de développement à long terme, il importe de tenir compte des circonstances, des capacités et des contraintes locales. Comme après toute catastrophe, il faudrait

accorder la priorité à l'appropriation des politiques nationales et à la flexibilité d'action pour permettre l'expérimentation et l'apprentissage, compte tenu des réalités liées à un contexte socioéconomique fragile et précaire.

Au milieu des années 80, Haïti a bénéficié d'un prêt multilatéral à la condition d'ouvrir ses marchés à la concurrence étrangère et de réduire sa protection tarifaire pour le riz et d'autres produits agricoles. Haïti a procédé à une deuxième vague de réduction tarifaire en 1995. En dix ans, les droits d'importation sur le riz sont passés de 50 % à 3 % et Haïti est devenu l'un des pays les plus ouverts des Caraïbes. Le riz lourdement subventionné des États-Unis a donc inondé les marchés, les prix ont été tirés vers le bas et la production locale de riz s'est effondrée peu après (fig. 1). La même tendance a été observée dans d'autres secteurs de l'économie rurale, en particulier le secteur laitier où les importations de lait ont été multipliées par 30 entre le milieu des années 80 et la fin des années 90, alors que la production nationale a complètement chuté. Haïti s'est retrouvé avec l'un des régimes d'importation les plus libéraux au monde, avec un droit NPF appliqué moyen de seulement 2,8 %. Si les taux

Production et importations de riz 1985-1999



Source: Ministère du commerce, Censur Bureau des États-Unis, statistiques relatives au commerce extérieur, Ministère haïtien de l'agriculture, FAO.
 * Le total ne tient pas compte des importations de riz en provenance d'autres pays que les États Unis.

NPF consolidés sont plus élevés, le montant des tarifs appliqués a été bloqué et sera en outre abaissé sur une base préférentielle dans le cadre du nouvel accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le CARIFORUM.

Les échanges restent toutefois peu importants pour l'économie haïtienne. En 2008, par exemple, le commerce extérieur représentait seulement 13 % des recettes nationales. Pour ces exportations, Haïti continue de dépendre en grande partie du marché américain et de quelques articles textiles, ce qui rend le pays très vulnérable face aux chocs externes.

Dans le cadre de la reconstruction, le commerce international, notamment les échanges régionaux et Sud-Sud, jouera un rôle important. Haïti doit élaborer une vaste politique commerciale et reconstruire et réorganiser ses institutions et cadres réglementaires liés au commerce, compte tenu des capacités et des besoins locaux. Il devra s'éloigner des politiques récemment mises en œuvre pour créer des liens plus étroits entre les politiques commerciales, industrielles et macroéconomiques et promouvoir ainsi des interactions plus dynamiques entre les exportations et l'investissement. Dans le cadre de la reconstruction après la catastrophe, il faudra aussi recenser rapidement les secteurs axés sur les exportations, en particulier ceux qui créent des emplois et des revenus pour les pauvres et permettraient de dégager les

ressources financières nécessaires pour financer la création de capacités productives. Ces secteurs devraient bénéficier du soutien actif du Gouvernement et de la communauté internationale.

La communauté internationale devrait immédiatement agir pour améliorer l'accès des exportations haïtiennes aux marchés, notamment en aidant Haïti à tirer parti de l'accès en franchise de droits et sans contingent. La communauté internationale devrait aussi envisager de laisser à Haïti toute la latitude nécessaire dans l'utilisation des politiques commerciales pour renforcer ses capacités de production et d'exportation.

Même avant le séisme, le déclin constant du secteur agricole avait entraîné un exode massif de la population rurale vers les zones urbaines, en particulier Port-au-Prince. L'idée que le secteur des services et les industries naissantes du textile et de l'assemblage se développeraient pour absorber l'augmentation sensible des offres d'emploi s'est révélée bien trop optimiste, compte tenu de l'apparition de producteurs plus concurrentiels ailleurs et malgré les incitations fournies par le Gouvernement (exonérations fiscales, importations en franchise de droits et création de quatre parcs industriels). En outre, ces secteurs n'ont guère établi de liens avec le reste de l'économie: quelques usines ont utilisé de la colle, du fil, du sisal et des textiles produits localement, mais la majorité des producteurs ont préféré des produits d'importation,



qui étaient forcément moins chers et de meilleure qualité.

Tout cela a entraîné une baisse des recettes tarifaires, qui elle-même a eu de profondes incidences sur la mobilisation des ressources. On estime qu'en moyenne, dans les pays à faible revenu comme Haïti, pour un dollar de perdu sur les recettes fiscales, seulement 30 cents peuvent être regagnés par d'autres sources. Dans le cas d'Haïti, la chute très nette des tarifs moyens a eu des conséquences particulièrement importantes.

Comme on pouvait s'y attendre, il en a résulté une stagnation de l'économie: entre 1985 et 2007, le revenu réel par habitant a chuté d'environ 40 %; l'économie informelle s'est développée et le chômage a augmenté; les disparités entre riches et pauvres se sont accrues; et les tensions politiques et les violences sporadiques sont devenues courantes.

Reconstruire la capacité de l'État

La nouvelle stratégie de développement en Haïti doit viser un objectif essentiel: la sécurité économique. À court terme, il faudra probablement créer des emplois dans le secteur du bâtiment et développer les débouchés économiques (dans les secteurs rural et urbain) à l'extérieur de Port-au-Prince. La catastrophe a eu comme conséquence directe de provoquer le retour à la campagne d'environ un demi-million de personnes. Il faut saisir cette occasion pour relancer l'agriculture et de réparer les dommages causés par la libéralisation prématurée du commerce et le délaissement des capacités productives nationales.

Les transferts d'argent aux familles touchées, notamment dans le cadre du programme «Travail contre rémunération» du PNUD récemment institué et déjà exemplaire, peuvent contribuer, dans un premier temps, à améliorer la sécurité, du moins lorsque les autorités locales auront retrouvé la capacité de fournir des biens et des services de base. Ces transferts, qui permettent aux familles de déterminer leurs besoins les plus urgents, peuvent constituer un moyen rapide, plus transparent et moins onéreux de fournir une aide, et sont les mieux à même de soutenir la reprise.

Cela étant, pour garantir la sécurité économique à long terme, il faudra accroître les investissements, dans le secteur public comme dans le secteur privé, pour favoriser une croissance rapide et plus intrusive. Le développement des infrastructures, l'amélioration de la productivité des petites exploitations rurales, l'appui à l'industrie manufacturière employant une main-d'œuvre peu qualifiée et la fourniture de services de base pourraient permettre d'établir les liens et les synergies nécessaires, à partir desquels un cycle de développement plus vertueux pourrait voir le jour.

Il importe aussi de reconstruire la capacité de l'État de percevoir des recettes. S'il ne dispose pas d'une assise budgétaire suffi-

samment importante, l'État n'aura pas les moyens de financer les nouvelles institutions démocratiques et de prendre en charge les dépenses nécessaires pour améliorer le niveau de vie, renforcer la sécurité publique, apaiser les tensions sociales et soutenir les investissements. Il s'agit là d'un défi majeur à relever dans un pays où les rentrées fiscales ne représentaient que seulement 11 % du PIB avant le tremblement de terre. L'augmentation du tarif moyen au début de 2010 du fait de l'application en Haïti du tarif extérieur commun de la CARICOM devrait faciliter les choses. La modernisation des douanes, avec l'aide du programme SYDONIA de la CNUCED, pourrait aussi apporter beaucoup. Cela étant, les donateurs doivent trouver des moyens rapides de confier une part plus importante de leur aide à l'État, par le biais de son processus d'allocation budgétaire, et de soutenir les capacités et responsabilités fiduciaires de l'État.

Une nouvelle approche de la coopération internationale

Le développement à long terme d'Haïti dépendra en grande partie de sa capacité de mobiliser des ressources nationales mais il faudra compter d'abord sur l'aide financière externe et l'aide au développement pour combler le déficit de ressources. La responsabilité de la reconstruction d'Haïti devra donc être partagée entre, d'une part, le Gouvernement et le peuple haïtien et, d'autre part, les partenaires de développement provenant de pays en développement et de pays développés. Afin de garantir la viabilité de la reprise, il importe de concevoir la coopération pour le développement de manière à transférer progressivement les responsabilités à l'État haïtien. L'aide au développement devrait servir à encourager et à accompagner la mobilisation des ressources nationales et à réduire l'écart entre les taux intérieurs d'épargne et les taux d'investissement requis pour atteindre les objectifs nationaux de développement, notamment les OMD.

Pour faire la différence, il faudrait, dans le cadre de la coopération internationale, être généreux et éviter que de nouvelles dettes ne soient contractées. Dans une précédente note de synthèse, la CNUCED a préconisé de faire de l'annulation de l'encours de la dette multilatérale d'Haïti le point de départ de toutes nouvelles initiatives de financement. Les ministres des finances des grands pays industrialisés et la Banque interaméricaine de développement, principaux bailleurs de fonds multilatéraux d'Haïti, ont signalé leur intention d'agir en ce sens. Depuis lors, le Gouvernement haïtien a estimé le coût de la reconstruction à 11,5 milliards de dollars des États-Unis et il importe que la plupart de l'aide prenne la forme de subventions.

Toutefois, la générosité des donateurs n'est qu'un élément d'une stratégie de relance réussie. Parce que le processus prendra beaucoup de temps, l'adoption de mesures ponctuelles ne suffira pas. Réparer les dommages causés aux capacités de produc-



tion, stimuler la reprise économique et favoriser le dynamisme de l'investissement tout en gérant les courants d'aide exigent d'adopter une approche intégrée des politiques commerciales, industrielles et macroéconomiques. Il faudrait aussi veiller à ce qu'Haïti s'approprie le processus, tout en tenant compte des sensibilités, des préférences et des compétences disponibles au niveau national. La liberté d'action et l'appropriation revêtent autant d'importance à Haïti que dans tout autre pays.

En tant que PMA, Haïti bénéficie déjà de certaines préférences commerciales et, comme il l'a déjà été suggéré, ces préférences devraient être renforcées et rassemblées dans un ensemble plus intégré de politiques de développement. Une attention particulière devrait être prêtée d'abord aux services pour lesquels le pays possède déjà un avantage comparatif, en particulier ceux liés à la circulation des personnes. Les envois de fonds découlant de ces services tels que la construction, les soins de santé, les loisirs, le tourisme, les services professionnels et les services aux entreprises représentent environ 20 % (1,4 milliard de dollars) du PIB d'Haïti. Si l'ampleur de la diaspora haïtienne représente évidemment une perte pour le pays, les envois de fonds des Haïtiens de l'étranger peuvent être des ressources inestimables pour la reconstruction du pays. Il faudra toutefois adopter des politiques pour réduire les frais de transaction des envois de fonds et canaliser ces envois vers les secteurs productifs. La stratégie de reconstruction d'après la catastrophe devrait s'inspirer de l'expérience réussie d'autres pays dans l'utilisation productive des envois de fonds.

La nouvelle approche de la coopération internationale doit aussi présenter une forte dimension régionale. Haïti doit renforcer ses liens avec les autres pays des Caraïbes, notamment dans le cadre du marché et de l'économie uniques de la CARICOM. Cela lui permettrait d'élargir ses débouchés commerciaux et d'amé-

liorer l'accès aux financements, en permettant ainsi aux secteurs productifs d'être plus concurrentiels aux niveaux régional et international. Haïti serait aussi mieux placé pour faire entendre sa voix dans le cadre des négociations commerciales cruciales aux niveaux régional et multilatéral.

Dans le cadre de la nouvelle coopération internationale, la coopération entre pays en développement revêt de plus en plus d'importance. En ce qui concerne Haïti, un certain nombre de pays en développement de la région, notamment le Brésil, Cuba et le Venezuela, ont fourni une assistance technique et un appui en nature; et depuis le tremblement de terre, un certain nombre d'autres pays en développement, dont la Chine, l'Inde et le Mexique, ont promis d'apporter un appui important. Le Venezuela, le plus important créancier bilatéral d'Haïti, a annulé sa dette, qui s'élevait à 300 millions de dollars. Le Brésil a agi particulièrement rapidement pour renforcer son appui déjà important dans le cadre de la MINUSTAH, et pour mobiliser la communauté internationale en faveur d'une approche plus intégrée de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement socioéconomique, qui respecte aussi le principe de l'appropriation locale des initiatives.

Beaucoup ont reconnu que le tremblement de terre était l'occasion de changer le mode de développement d'Haïti pour réorienter le pays vers un développement plus inclusif et lui permettre d'exploiter davantage ses propres capacités productives. Toutefois, Haïti et ses partenaires internationaux ont besoin d'un schéma directeur pour instaurer ce nouveau mode de développement, avec des orientations adaptées à la situation de départ mais privilégiant clairement une transformation structurelle à long terme. Lors de l'élaboration d'un schéma directeur, il importe au plus haut point d'éviter les erreurs du passé et de sortir du cadre traditionnel en matière de coopération pour le développement.

L'action de la CNUCED en Haïti

- *Réforme et modernisation du secteur douanier*: mise en œuvre d'un projet de 3,2 milliards de dollars des États-Unis pour informatiser toutes les opérations douanières, et accroître ainsi les recettes fiscales et aider Haïti à se remettre sur pied. Un expert de la CNUCED est actuellement à Port-au-Prince pour soutenir la réforme des opérations douanières.
- *Analyse financière et gestion de la dette*: organisation d'une formation, fourniture de conseils techniques et mise à disposition de logiciels au Ministère des finances et à la Banque centrale d'Haïti. Financé par la Banque mondiale, le projet vise à soutenir les initiatives d'allègement de la dette avant et après le tremblement de terre pour un montant de plus de deux milliards de dollars des États-Unis. La CNUCED poursuit sa collaboration avec Haïti dans le domaine de l'analyse de la dette.
- *Promotion de l'investissement*: la CNUCED collabore avec Haïti et la République dominicaine pour élaborer une stratégie commune de promotion de l'investissement, qui vise à utiliser l'aide et l'investissement étranger direct en vue de reconstruire l'infrastructure économique en Haïti, de stimuler les capacités productives et de créer des emplois.
- *Conseil et appui d'ordre politique*: dans le cadre du Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives, qui coordonnera les activités du système des Nations Unies liées à l'économie en Haïti, la CNUCED fournira une assistance sur les questions macroéconomiques, les négociations et politiques liées à l'investissement et au commerce, les politiques liées à l'offre et le développement du secteur des entreprises, ainsi que la facilitation du commerce.