

Rapport N° 6113-HA



Haiti

Examen Des Depenses Publiques

(En Deux Volumes) Volume I: Rapport Principal

29 septembre 1986

Bureau régional Amérique latine et Caraïbes

FOR OFFICIAL USE ONLY



POUR USAGE OFFICIEL

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.

TAUX DE CHANGE

Monnaie	=	Gourde (G)
1 gourde	=	0,20 dollar
1 dollar	=	5 gourdes

POIDS ET MESURES

Système métrique

ANNEE BUDGETAIRE

1er octobre au 30 septembre

L'abréviation AB représente l'année budgétaire. Ainsi AB 86 correspond à la période allant du 1er octobre 1985 au 30 septembre 1986.

ABREVIATIONS

AAN	Autorité aéroportuaire nationale
ACDI	Agence canadienne de développement international
AOPS	Association des oeuvres privées de santé
APN	Autorité portuaire nationale
BCA	Bureau de crédit agricole
BCI	Banque de crédit immobilier
BID	Banque interaméricaine de développement
BNDAL	Banque nationale de développement agricole et industriel
BRH	Banque de la République d'Haïti
CAMEP	Centrale autonome d'eau potable
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CONATRA	Compagnie nationale de transport
DDT	Département de transport (MTPTC)
DHFN	Division d'hygiène familiale et nutrition
DRE	Direction de ressources énergétiques
EdH	Electricité d'Haïti
ENAOI	Entreprise nationale des oléagineux
EPPLS	Entreprise publique des logements sociaux
FISE	Fonds des Nations unies pour l'enfance
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population

HAITI : EXAMEN DES DEPENSES PUBLIQUESTABLE DES MATIERESVOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

	<u>Pages</u>
<u>CONDENSE</u>	
<u>TABLE DES MATIERES</u>	
<u>SOMMAIRE</u>	i
 <u>CHAPITRE I</u> : L'ECONOMIE	 1
Evolution récente	1
Projections économiques	3
La nécessité de réformes structurelles	4
Ressources affectées aux dépenses publiques	5
 <u>CHAPITRE II</u> : DEPENSES PUBLIQUES	 8
Compositions des dépenses publiques	8
Dépenses passées du Trésor : rôle des dépenses extrabudgétaires	 10
Dépenses de fonctionnement : Ministères et bureaux .	11
Dépenses de fonctionnement : Autres objectifs identifiés	 16
Dépenses de fonctionnement : Encours des obligations à l'égard des fournisseurs locaux	 16
Dépenses de fonctionnement : Service de la dette ...	16
Dépenses de fonctionnement : Non identifiées	17
Dépenses de fonctionnement évitées : Le rôle des ONG	18
Dépenses d'investissement	19
Rendement des investissements publics	24
Recommandations générales	26
Programme de dépenses publiques recommandé, AB 86-89	28

Ce rapport a été établi à la suite du séjour effectué en Haïti, en octobre-novembre 1985, par une mission composée de Nicholas Burnett (chef de mission), Peter Gyamfi (transports), Robert Lacey (entreprises publiques industrielles, télécommunications), Adrian Lambertini (énergie électrique), Julio Linares et Carlo Rietveld (adduction d'eau), William McGreevey (santé), Maryvonne Plessis-Fraissard (secteur urbain), Antoine Schwartz (éducation), Tom Zalla (agriculture, consultant) et John Gallup (assistant de recherche). Jacomina de Regt (éducation) et Noël King (énergie) ont aussi contribué à la rédaction du rapport. Un projet de rapport fut discuté avec les autorités haïtiennes et les principaux donateurs en juillet et août 1986.

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE III</u> : AGRICULTURE	35
Le secteur et sa planification	35
La rentabilité médiocre des investissements publics dans l'agriculture	37
A. Composition du budget d'investissement	37
B. Problèmes de fonctionnement et de gestion des ministères	38
C. Politiques complémentaires et organisation ...	40
Programme d'investissement et plan de financement AB 86-89	43
Recommandations	46
<u>CHAPITRE IV</u> : ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES	50
I. Besoins d'infrastructure des exportateurs privés	50
Infrastructure et parcs industriels	50
Recommandations	51
II. Entreprises industrielles publiques	51
Aspects financiers et opérationnels	52
Dette	54
Impact sur la balance des paiements	54
Impact sur l'économie	55
Actions récentes du Gouvernement : ENAOL et USN	56
Options ouvertes : La Minoterie, Ciment d'Haïti et USN	56
Recommandations	57
<u>CHAPITRE V</u> : ENERGIE ELECTRIQUE	60
Le contexte sectoriel	60
Le secteur électrique et sa planification	62
Demande d'électricité	63
Tarifs et dépenses d'exploitation	64
Plan d'expansion AB 86-95	65
Programme d'investissement et plan de financement AB 86-89	66
Recommandations	68
<u>CHAPITRE VI</u> : TRANSPORTS	70
Le secteur et sa planification	70
Dépenses de fonctionnement	72
Programme d'investissement et plan de financement, AB 86-89	74
Recommandations	75

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE VII</u> : TELECOMMUNICATIONS	81
Le secteur et sa planification	81
Aspects financiers	83
Programme et plan de financement des investissements, AB 86-89	85
Recommandations	87
<u>CHAPITRE VIII</u> : LE SECTEUR URBAIN	89
Le secteur et sa planification	89
Dépenses de fonctionnement	92
Programme d'investissement et plan de financement, AB 86-89	93
Recommandations	94
<u>CHAPITRE IX</u> : L'ADDUCTION D'EAU	98
Le secteur et sa planification	98
Aspects financiers	100
Programme d'investissement et plan de financement AB 86-89	101
Recommandations	103
<u>CHAPITRE X</u> : ENSEIGNEMENT	105
Le secteur et ses projets	105
Dépenses effectuées dans le passé	110
Programme de dépenses et plan de financement, AB 86-89	113
Recommandations	115
<u>CHAPITRE XI</u> : SANTE PUBLIQUE	124
Le secteur et sa planification	124
Dépenses passées	129
Programme de dépenses et plan de financement, AB 86-89	132
Recommandations	134

VOLUME II : ANNEXES

ANNEXE I : PROJECTIONS ECONOMIQUES

ANNEXE II : ANNEXE STATISTIQUE

Index des tableaux
Tableaux

ANNEXE III : DONNEES, PROJET PAR PROJET

Table des matières
 Note explicative
 Données, projet par projet

LISTE DES TABLEAUX DANS LE TEXTE (VOLUME I)

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE I</u>	
I.1 Opérations du secteur public, AB 81-85	2
I.2 Excédents d'exploitation des entreprises publiques et transferts au Gouvernement, AB 84-85	5
<u>CHAPITRE II</u>	
II.1 Budget, AB 86	9
II.2 Dépenses du Trésor, AB 81-85 et Budget, AB 86.....	11
II.3 Dépenses ordinaires des Ministères et Bureaux, AB 82-85 et Budget, AB 86	12
II.4 Emplois publics réels et budgétisés, AB 79-82	13
II.5 Part des dépenses de personnel dans les dépenses des Ministères, AB 82-85	15
II.6 Service de la dette de l'Etat, AB 86 et projections, AB 87-89	17
II.7 Dépenses de 71 ONG, AB 82-85	19
II.8 Financement des investissements publics AB 84-85 et Budget, AB 86	20
II.9 Investissements prévus, budgétisés et réels, AB 81-84	22
II.10 Allocation sectorielle des investissements publics en fonction des sources de financement, moyenne AB 84-85	23
II.11 Dépenses ordinaires recommandées pour les Ministères axés sur le développement, AB 86-89 ...	29
II.12 Programme et financement des investissements publics recommandés, AB 86-89	30
II.13 Dépenses recommandées pour le Trésor, AB 86-89, et Budget, AB 86	32

		<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE III</u>		
III.1	Budget des investissements publics en agriculture, AB 86	36
III.2	Investissements publics en agriculture : dépenses réelles et dépenses budgétisées, AM 82-85	39
III.3	Composition du budget des investissements agricoles, AB 86	45
III.4	Financement du budget du MARNDR pour AB 85-86	46
III.5	Dépenses et financement du MARNDR recommandés pour AB 86-89, et Budget réel AB 86	48
<u>CHAPITRE IV</u>		
IV.1	Entreprises industrielles publiques : Résumé des performances financières moyennes, AB 83-85	52
IV.2	Entreprises industrielles publiques : Comparaison entre les coûts de production unitaires et les prix c.a.f. à l'importation, AB 85	53
IV.3	Impact économique des entreprises industrielles publiques, AB 82-85	56
IV.4	Entreprises industrielles publiques; Programme illustratif d'investissement, AB 86-89	58
<u>CHAPITRE V</u>		
V.1	EdH : Programme d'investissement, AB 86-89	66
V.2	EdH : Plan de financement 1986-89	67
<u>CHAPITRE VI</u>		
VI.1	Programme préliminaire d'investissements dans le secteur des transports, AB 86-91	73
VI.2	Programme d'investissements recommandé pour le secteur des transports, AB 86-89	78
VI.3	Dépenses recommandées en matière de transports, AB 86-89	79
<u>CHAPITRE VII</u>		
VII.1	TELECO : Comptes d'exploitation, AB 81-85, et Budget AB 86	83
VII.2	TELECO : Programme d'investissements et de financement, AB 86-89	85
VII.3	TELECO : Investissement programmé et réalisé, AB 84-86	86

CHAPITRE VIII

VIII.1	Investissements urbains programmés et exécutés, AB 81-85	90
VIII.2	Budget des dépenses de fonctionnement du secteur urbain, AB 86	92
VIII.3	Investissements proposés dans le secteur urbain, AB 86-88	93
VIII.4	Programme d'investissement recommandé pour le secteur urbain, AB 86-89	96

CHAPITRE IX

IX.1	Programme d'investissement en adduction d'eau et son financement, AB 86-89	101
------	---	-----

CHAPITRE X

X.1	Rôle du secteur privé dans l'enseignement, AB 84 ...	104
X.2	Dépenses publiques ordinaires au titre de l'enseignement par niveau, AB 85	112
X.3	Investissement dans l'enseignement public et son financement, AB 86-91	114
X.4	Dépenses ordinaires d'enseignement recommandées, AB 86-96	119
X.5	Programme recommandé d'investissement dans l'enseignement, AB 86-89	120
X.6	Recommandation en matière de dépenses d'enseignement et de leur financement, AB 86-89	122

CHAPITRE XI

XI.1	Dépenses totales de santé, AB 81-85	128
XI.2	Dépenses publiques de santé, AB 80-85, et Budget, AB 86	131
XI.3	MSPP : Sources et utilisations des fonds d'investissement, AB 86, inscrits au budget et probables	132
XI.4	MSPP : Programme recommandé de dépenses et son financement, AB 86-90	137

CONDENSE

Ce rapport étudie les dépenses publiques d'Haïti sous des circonstances de stagnation économique et de nécessité de réformes structurelles importantes. Il propose qu'Haïti adopte un programme triennal glissant d'investissement. Il examine le niveau et le contrôle des dépenses publiques dans leur ensemble (dépenses de fonctionnement et d'investissement, y compris l'emploi dans le secteur public), le rôle des donateurs ainsi que neuf secteurs : agriculture, industrie, énergie électrique, transports, télécommunications, urbanisme, adduction d'eau, éducation et santé.

SOMMAIRE

i. Les récents événements politiques offrent à Haïti une occasion unique pour adopter des politiques propres à amorcer une croissance économique soutenue et commencer à alléger la misère profonde dans laquelle vit l'Haïtien moyen. La pression grandissante que la population exerce sur les ressources naturelles limitées ne peut être atténuée que par un accroissement de la production, accompagné de planning familial et d'une amélioration du capital humain. D'importantes réformes s'imposent au niveau des structures et de la fixation des prix dans les secteurs productifs, et il convient d'examiner minutieusement les dépenses publiques. Le rapport, intitulé Haïti : Comment stimuler la croissance (rapport de la Banque mondiale N° 5601-HA, 10 juin 1985), recommande d'importantes modifications de politiques dans l'agriculture et l'industrie; le présent rapport sert de complément à ces recommandations par des propositions portant sur le niveau et la répartition des dépenses publiques, notamment celles des entreprises publiques ^{1/}. Les dépenses publiques ont représenté en moyenne 22 % du PIB au cours des cinq dernières années, dont 54 % furent affectées aux dépenses de fonctionnement du Trésor et 46 % aux dépenses d'investissement de l'ensemble du secteur public.

ii. L'économie haïtienne stagne depuis six ans; le revenu par habitant est encore inférieur de 9 % à celui de 1980. L'aide externe à elle seule ne suffit pas pour surmonter ce mal. Le seul moyen de parvenir à une croissance soutenue est d'entreprendre une réforme radicale de politiques, accompagnée d'un très modeste accroissement de l'aide externe. La réforme permettra de réaliser un taux de croissance économique réel et soutenu d'environ 3 à 4 % par an pour le reste des années 80, ce qui contribuera à jeter les bases d'une expansion plus rapide dans les années 90.

iii. Les réformes nécessaires au niveau des dépenses, des structures et de l'établissement des prix sont liées. Ainsi, par exemple, des investissements publics continus pour la remise en état des systèmes d'irrigation ne peuvent être efficaces sans avoir au préalable établi convenablement les prix agricoles ainsi que des mécanismes pour recouvrer les coûts d'exploitation des systèmes d'irrigation et pour effectuer les travaux d'entretien.

^{1/} Des changements de politiques sont présentement mis en place. Le présent rapport utilise le budget établi originellement pour l'AB 86 comme cadre de référence. Là où c'est possible, les changements importants sont signalés, mais ils ne sont pas reflétés dans les données chiffrées qui, en général, se réfèrent à fin 1985. La mise à jour de ces données n'affecterait en aucun cas les conclusions du présent rapport.

iv. Un budget équilibré pour le secteur public consolidé, financé uniquement au moyen des recettes fiscales et douanières, des revenus des entreprises publiques et de l'aide concessionnelle est un élément fondamental des dépenses futures. Le contrôle financier fut inadéquat, notamment celui des entreprises publiques. Récemment, des dépenses extrabudgétaires improductives, telles que la construction d'une nouvelle usine sucrière non rentable et l'achat d'un avion militaire, ont entraîné des déficits budgétaires représentant en moyenne 10 % du PIB; elles furent financés au moyen de l'aide concessionnelle (67 %), de crédits accordés par la Banque centrale au secteur public (28 %) et par des emprunts sur les marchés financiers extérieurs (5 %). Haïti est trop pauvre pour emprunter à l'extérieur aux conditions du marché et, jusque récemment, l'excédent de liquidités, engendré par la création monétaire, eut des répercussions sur la balance des paiements et menaça la parité de la gourde.

v. Les dépenses publiques doivent être ajustées en vue d'accroître la rentabilité des investissements privés et publics existants. Ceci requiert un niveau adéquat des dépenses de fonctionnement des ministères axés sur le développement, tout particulièrement ceux concernés par l'agriculture, les travaux publics, l'éducation et la santé. Des augmentations modestes furent accordées à la mi-AB 86 bénéficiant l'éducation et la santé. Les quatre ministères axés sur le développement ont tous des effectifs importants et par conséquent une part trop substantielle de leurs dépenses est affectée aux salaires, bien que leur échelle de salaires est relativement faible par rapport à celles d'autres ministères; ils patissent en particulier de l'insuffisance des ressources de fonctionnement non salariales. Il en résulte que les agents de vulgarisation agricole ne peuvent se rendre sur le terrain, que les écoles n'ont pas de manuels, et que les médicaments font défaut dans les centres de santé publics. Une augmentation réelle, par rapport à l'AB 86, d'environ 25 % des budgets de fonctionnement de ces quatre ministères s'impose : ces budgets doivent passer de 300 millions de gourdes environ à 400 millions de gourdes, la quasi totalité devant être affectée aux ressources de fonctionnement, salaires non compris. Il est également nécessaire d'améliorer sensiblement l'efficacité interne.

vi. En partie du fait que certains donateurs ont progressivement écarté l'aide financière des circuits étatiques, les organisations non gouvernementales (ONG) ont pris de plus en plus d'importance dans plusieurs secteurs, particulièrement ceux de l'agriculture, l'éducation et la santé; l'accroissement des dépenses des ONG a, dans un sens, permis au Gouvernement d'éviter certaines dépenses de fonctionnement. L'Etat doit améliorer sa coordination avec les ONG, spécialement dans l'agriculture et l'éducation, la coordination au niveau de la santé étant relativement efficace.

vii. Tant que les modifications recommandées en matière de dépenses de fonctionnement et de coordination avec les ONG ne seront pas réalisées, il sera impossible d'accroître le taux de rendement des investissements publics. Le budget de fonctionnement relève du Ministère de l'économie et des finances, tandis que le budget d'investissement dépendrait du Ministère du Plan 2/. Le taux de rendement des investissements publics a été faible dans le passé pour de multiples raisons : les réformes relatives à l'établissement des prix et aux structures n'ont pas eu lieu; la majeure partie du budget d'investissement n'a pas été utilisée pour des investissements, mais plutôt pour le paiement de salaires ou encore utilisée à d'autres fins que le développement; l'insuffisance des dépenses de fonctionnement complémentaires et, enfin, la médiocrité du processus de sélection des projets. Le système de planification, budgétisation, suivi et de décaissement des investissements publics, théoriquement basé sur un plan quinquennal, était désordonné et complexe et offrait de nombreuses possibilités de détournement de fonds. Les projets entièrement financés à l'aide des ressources de l'Etat ou d'emprunts commerciaux extérieurs, tels que l'usine sucrière et l'usine d'huile végétale de l'Etat, n'ont pas été sélectionnés sur la base de critères économiques. Le Gouvernement ne dispose pas d'une capacité d'analyse de projets; il a accepté les projets offerts par les donateurs sans examen préalable. Les donateurs n'évaluent pas les projets de manière adéquate; les taux de rentabilité économique n'ont été calculé que pour moins de 5 % des projets en cours. Et les coûts d'exploitation ou de fonctionnement n'ont été évalué en fait pour pratiquement aucun projet. Exception faite du secteur de l'énergie électrique, la coordination de l'aide externe n'a pas été efficace; il existe des problèmes particuliers dans l'agriculture, les transports et l'éducation. Il est frappant de constater le nombre de donateurs engagés dans les divers secteurs.

viii. Le système lourd de budgétisation et de planification devrait être remplacé par un système plus souple. Le présent rapport recommande un programme triennal glissant d'investissement public, et propose des investissements dans ce contexte. L'expérience d'autres pays a montré qu'une budgétisation et un contrôle financier efficaces ne sont possibles que si les responsabilités pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont consolidées. Un système efficace de contrôle financier est nécessaire. Il convient de mettre en place une capacité d'analyse de projets et d'améliorer la coordination de l'aide. Le Gouvernement pourrait également envisager d'établir, au sein de l'administration, un point de passage unique et obligé pour tous contacts avec les donateurs, et limiter le nombre de donateurs engagés dans chacun des secteurs. Certaines de ces mesures prendront du temps et exigeront une assistance technique. Il n'y a aucune raison toutefois que des systèmes efficaces ne soient en place dès le début des années 90.

2/ Le Ministère du Plan fut aboli en août 1986. Un nouveau Commissariat à la Promotion nationale et au Service public fut créé.

ix. Les investissements publics devraient être axés sur la consolidation et la remise en valeur des investissements existants. Les investissements publics pourraient être maintenus à peu près constants, jusqu'à la fin de l'AB 89, à environ 840 millions de gourdes par an à prix constants de l'AB 86 (environ 8 % du PIB), avec des hausses, comparées au passé, en agriculture, santé, éducation et adduction d'eau, et des réductions en industrie, transports et les dépenses autres que pour le développement. Ce niveau d'investissements publics représentera un accroissement réel modeste par rapport à l'AB 85, mais une baisse notable par rapport aux anticipations exagérées quant à l'aide extérieure incluses dans le budget de l'AB 86. Le taux de rendement des investissements publics devrait toutefois augmenter, d'autant plus qu'une plus grande proportion de ces dépenses résulteront en investissements immobilisés réels. Ce niveau d'investissement posera peu de difficultés de financement. L'apport du Trésor ne dépassera pas le niveau budgétisé pour la présente AB 86 (136 millions de gourdes); le gros des investissements dans le secteur des entreprises publiques sera réalisé par les compagnies d'électricité et de télécommunications, dont la situation financière permettra l'autofinancement des investissements; en plus les programmes d'investissement des deux compagnies sont appropriés. Les décaissements d'aide concessionnelle devront être d'un montant annuel moyen de 110 millions de dollars, dont 50 % environ sont déjà engagés.

x. Le problème du financement des dépenses publiques est celui du financement du budget de fonctionnement. Les accroissements recommandés pour les quatre ministères axés sur le développement peuvent être financés en éliminant les gaspillages et les dépenses difficilement justifiables. Malgré le nombre officiel de 32.000, on compte près de 60.000 fonctionnaires, ce qui est nettement supérieur à l'effectif nécessaire pour un fonctionnement efficace de l'administration. En particulier, un nombre important d'employés fictifs et improductifs figurent sur l'état de paie de l'administration. Une compression initiale de l'emploi dans les ministères non axés sur le développement est recommandée; cela n'affectera probablement que les employés fictifs. En outre, les dépenses de fonctionnement non identifiées, tout particulièrement la catégorie "obligations spéciales" et les lignes budgétaires "sans justification", représentaient environ 17 % de la totalité des dépenses du Trésor. Celles-ci furent déjà réduites et le Gouvernement a l'intention de les supprimer dans le budget pour l'AB 87. En supposant, estimation d'ailleurs généreuse, que 25 % de ces dépenses sont peut-être en fait raisonnables, l'élimination des 75 % restants permettra de réaliser des économies suffisantes pour financer les augmentations de dépenses de fonctionnement, nécessaires pour le développement.

xi. D'autres économies potentielles pourront sans aucun doute être identifiées en procédant, d'une part, à une vérification des comptes pour toutes les dépenses publiques récentes afin de déterminer où il y a eu des

détournements, et, d'autre part, en analysant les besoins d'emplois dans la fonction publique ainsi que la dotation actuelle en personnel. Une fois cette analyse réalisée, on pourra mettre au point des programmes visant à réduire au fil des ans la dimension de la fonction publique par diminution naturelle des effectifs, retraite anticipée, primes de licenciement et autres.

xii. En effet, le gaspillage au niveau du budget actuel fut si considérable que les modestes modifications et réductions recommandées ci-dessus, avant même toute compression des effectifs de la fonction publique et l'élimination de toutes les dépenses douteuses, auraient causé d'ici la fin des années 80 un excédent budgétaire courant de quelque 200 millions de gourdes par an, si les recettes auraient été maintenues au niveau de l'AB 86. En fait, les revenus sont tombés de 12 à 10 % du PIB au cours de l'AB 86 suite aux réductions des taxes; donc un surplus budgétaire est moins probable. Néanmoins, les ressources libérées par l'élimination du gaspillage pourront être utilisées pour relever les salaires de ceux qui demeureront dans la fonction publique, spécialement dans les ministères axés sur le développement, tels que les enseignants et le personnel médical.

xiii. Le présent rapport contient des recommandations détaillées pour chacun des secteurs moteurs du développement. Elles ne peuvent pas être succinctement résumées. Les paragraphes suivants donnent les grandes lignes des principales recommandations pour chaque secteur; il y aura lieu de se référer au chapitre pertinent pour plus de détails sur l'analyse et les recommandations. Pour que leur mise en oeuvre soit efficace il faudra, comme il a été indiqué, une amélioration de la coordination de l'aide externe et une assistance technique appropriée.

xiv. Agriculture. Comme il a été indiqué, une réaffectation des ressources ne peut produire de résultats dans l'agriculture si elle n'est pas accompagnée d'une modification des structures et du système d'établissement des prix. La plus importante modification au niveau des dépenses devrait viser à porter les ressources de fonctionnement, salaires non compris, à environ 40 % du budget de fonctionnement total de l'agriculture. Cela devrait être complété par d'importantes améliorations de la gestion destinées à consolider tous les projets agricoles sous l'égide du Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural; il convient également d'améliorer la discipline du travail, de redéployer les effectifs de Port-au-Prince vers les régions rurales, et de rationaliser les procédures de décaissement. Il est très rare que les projets soient intégralement mis en oeuvre, d'une part en raison de leur conception médiocre au départ et, d'autre part, en raison des procédures médiocres de mise en oeuvre. Exception faite d'extensions de projets existants, il ne faudrait pas entamer de nouveaux projets avant la fin de l'AB 89, mais il y a lieu de se concentrer sur le fonctionnement efficace des projets en cours. La priorité en matière d'investissement

devrait être accordée à la remise en état des systèmes d'irrigation, qui requiert l'adoption de mesures de fonctionnement appropriées. Les projets de développement rural nécessitent un objectif de production agricole plus spécifique, et les trois projets, confrontés à des problèmes, devraient être réévalués. Les projets de conservation des sols devraient être considérés comme des expérimentations, en vue d'identifier une stratégie de lutte contre l'érosion qui puisse être mise en oeuvre d'ici les années 90; il ne faudrait pas s'attendre qu'ils produisent des résultats tangibles à court terme. Un projet visant à la création d'unités de transformation du lait à l'échelle régionale ne semble pas justifié. Il faudrait améliorer sensiblement l'efficacité du fonctionnement du système pourvoyant le crédit agricole. Un examen précis, que la mission n'a pu faire, s'impose d'urgence afin d'identifier les projets devant être éliminés ou restructurés. Malgré la recommandation générale visant à éviter de nouveaux projets, deux nouveaux projets ont été identifiés : un projet de fourniture d'intrants (secteur privé) et un projet de formation à la vulgarisation et la diffusion. La coordination et l'échange d'expérience entre le Gouvernement, les ONG et les donateurs devraient être améliorés.

xv. Industrie. Cinq entreprises industrielles publiques ont subi des pertes économiques au cours des AB 82-85, correspondant à près de 4 % du PIB; la croissance de l'économie haïtienne n'a pas atteint le taux de 3 % depuis l'AB 80. L'usine d'huile végétale fut fermée en juillet 1986 et le marché des huiles végétales libéralisé en avril. Une usine sucrière fut fermée et la seconde devrait l'être également. L'usine de ciment devrait cesser de produire du clinker et se consacrer à broyer et emballer le clinker importé, ce qui nécessite des investissements dans les installations portuaires, et le marché du ciment devrait être libéralisé. Il faudrait retirer à La Minoterie son monopole sur les importations de blé et de farine, libéraliser le marché, et l'assujettir ainsi à la concurrence. Des parcs industriels publics supplémentaires ne sont pas nécessaires d'autant que le secteur privé satisfait la demande; l'idée d'une Zone franche industrielle, gérée commercialement, à proximité du port de Port-au-Prince devrait être examinée soigneusement, mais non encouragée.

xvi. Energie électrique. Le Gouvernement devrait freiner la croissance excessive de la consommation d'énergie du secteur public et régler ses arriérés à Electricité d'Haïti. La compagnie, bien que dans l'ensemble bien gérée, devrait accroître l'efficacité de ses opérations, spécialement le nombre d'abonnés par employé, étant donné que ses tarifs sont déjà parmi les plus élevés de l'hémisphère. Son programme d'investissement, axé sur la construction du projet hydroélectrique 4C en Artibonite, est raisonnable et bien équilibré, et ne devrait pas être difficile à financer. Le programme toutefois néglige un problème sérieux : l'envasement du réservoir en arrière du barrage de Péligre; néanmoins, une étude financée par la CCCE sur les diverses options est en cours. Si on relève la hauteur du barrage on risque d'inonder une petite partie du

territoire de la République Dominicaine; les deux pays devraient donc entamer des discussions et évaluer la factibilité politique de telle solution. La connection des réseaux de Cap-Haïtien, Gonaïves et St.-Marc avec le réseau de Port-au-Prince ne devrait pas être effectuée avant la fin des années 90, tout comme le prévoit le plan d'expansion du système.

xvii. Transports. Les effectifs pléthoriques du Ministère des travaux publics, des transports et des communications devraient être réduits sur quatre ans, avec une compression annuelle d'environ 5 %. La liste de projets gouvernementaux pour le secteur des transports est trop ambitieuse et devrait être réduite. Les priorités en ce qui concerne le réseau routier devraient être : achever le programme en cours de construction de ponts et de ponceaux, la reconstruction des ponts de Fer-à-Cheval et Guayamouc, la construction et remise en état d'environ 120 km de routes secondaires par an, l'amélioration de la route Mirebalais-Pont Sondé, et la remise en état de sections de la route reliant Port-au-Prince à Mirebalais. Les priorités maritimes et portuaires sont les suivantes : entretien de l'équipement, petits travaux d'achèvement du port de Cap-Haïtien, remise en état du port de Jérémie, installation d'un système de communications radiophoniques, un centre d'inspection et un centre de formation. Aucun nouveau programme de remise en état des ports de cabotage n'est approprié, étant donné les résultats décevants des expériences récentes. Les petits travaux d'aéronautique civile proposés sont raisonnables, sauf en ce qui concerne la modernisation proposée pour l'aéroport de Cap-Haïtien, qui n'a aucune justification économique ou financière, et la proposition de créer un système national de navigation aérienne, qui nécessite une étude financière et économique pour déterminer sa factibilité. Il faudrait relancer les réunions de coordination des donateurs engagés dans le secteur des transports.

xviii. Télécommunications. La gestion de la société étatique, TELECO, s'est améliorée récemment. La compagnie fait l'objet actuellement d'une vérification. Cependant, il convient de relever les tarifs domestiques afin de couvrir au moins les coûts marginaux, de contenir les dépenses de fonctionnement (spécialement en réduisant de moitié les coûts salariaux par ligne installée), de diversifier les sources extérieures de financement, et d'adopter des procédures d'appel d'offres international pour l'achat de matériel, qui a été plus onéreux que nécessaire en raison du recours à l'aide liée. Il faut espérer que le plan directeur en cours d'élaboration tiendra compte des récentes améliorations organisationnelles et favorisera une analyse des futurs projets, plus approfondie que par le passé. Le programme d'investissement de TELECO, qui consiste essentiellement à introduire des centraux digitaux dans le réseau téléphonique de Port-au-Prince et à améliorer le service télex, est dans l'ensemble approprié et satisfait les besoins immédiats. La compagnie ne devrait pas avoir besoin de financement extérieur supplémentaire avant la fin de l'AB 89. Le Gouvernement ne devrait pas utiliser les excédents de

liquidités de TELECO pour financer d'autres activités; par exemple, par le passé ils furent utilisés pour subventionner les coûts d'exploitation de l'usine sucrière de l'Etat la plus récente.

xix. Secteur urbain. Port-au-Prince a besoin de toute urgence d'un plan de développement urbain. L'absence d'un tel plan crée des difficultés énormes pour l'important investissement urbain, le programme de drainage, et la planification des investissements afférents à l'adduction d'eau. Le drainage est un objectif prioritaire car la ville est située dans un marécage au pied de côtes abruptes en érosion constante. Avant tout investissement supplémentaire, il faudrait élaborer un plan urbain et un système de tarification pour la collecte des déchets solides en milieu urbain, établir et assurer le financement d'un programme d'entretien des réseaux de drainage existants ou devant être construits, déterminer les rôles respectifs de la municipalité et du Ministère des travaux publics, des transports et des communications, et réévaluer l'échelonnement du projet. Les problèmes affectant le marché de Croix-des-Bossales doivent être résolus. Il faudrait accorder plus d'attention aux transports urbains, aux petits travaux, à la gestion du trafic afin de réduire la congestion qui empêche les travailleurs d'accéder aux usines d'assemblage industriel et entrave l'accès desdites usines au port et à l'aéroport. La compagnie nationale d'autobus CONATRA ne peut soutenir la concurrence des "tap-tap" privés très efficaces et devrait être fermée. L'assistance technique devrait se concentrer sur la préparation d'un plan urbain, l'amélioration des finances municipales et la mise en oeuvre d'un cadastre.

xx. Adduction d'eau. Le programme d'investissement implicitement contenu dans les plans des trois agences sectorielles est bien équilibré et justifié, bien que dans le cas de Port-au-Prince l'absence d'un plan urbain rend cette opinion provisoire. Il importe d'améliorer substantiellement la gestion, les opérations, les finances et la capacité d'exécution de projets de la CAMEP, organisme d'adduction d'eau de Port-au-Prince, notamment, par la réduction de moitié du ratio d'effectifs par rattachement. Cet objectif réalisé, le projet d'adduction d'eau envisagé pour Port-au-Prince deviendra possible. Les investissements en dehors de Port-au-Prince ne devraient pas être retardés car des mesures analogues peuvent être prises par les agences concernées, SNEP et POCHEP, quoiqu'il importe d'adopter des mesures pour commencer à recouvrer au moins une partie des charges d'exploitation.

xxi. Education. Des objectifs appropriés et réalisables doivent compléter la réforme de l'éducation de base introduite depuis 1982 et garantir l'accès à l'enseignement primaire à tous les enfants âgés de 6 ans d'ici l'an 2000. La majeure partie de l'éducation primaire est assurée par le secteur privé et il en demeurera ainsi. Le secteur public devrait se concentrer sur l'amélioration de la qualité et de l'accès pour l'ensemble du système d'éducation. L'expansion de l'éducation de base devrait se faire à un rythme plus lent que par le passé, mais compensé par

l'amélioration de l'efficacité. Le taux d'expansion de l'éducation de base dans l'enseignement public devrait être de 3 % par an et cette hausse devrait être strictement limitée à l'éducation primaire. La politique de recouvrement des coûts devrait être introduite à l'université ainsi que dans les écoles professionnelles et techniques. Il faudrait se pencher davantage sur la formation technique agricole. L'éducation de base doit être rendue plus efficace, entre autre par le relèvement des salaires des enseignants qualifiés en vertu de la nouvelle charte des enseignants, primes pour les enseignants des régions rurales éloignées, et utilisation du système de double vacation pour les salles de classe en milieu urbain. La question du minimum de qualifications requises pour les enseignants doit être étudiée. Les contributions financières des parents à l'éducation de leurs enfants devraient être réduites non en abaissant les frais de scolarité mais en fournissant gratuitement les livres dans l'enseignement primaire. Il convient d'améliorer encore l'efficacité interne du budget de fonctionnement de l'éducation et de relever son niveau. L'utilisation de la double vacation en milieu urbain devrait permettre de réduire le budget d'investissement, qui doit cependant demeurer soutenable sur le plan opérationnel. Pas d'appels supplémentaires aux fonds d'aide ne seront nécessaires avant la fin de l'AB 89; cependant il y a lieu d'améliorer la coordination de l'aide externe et de restructurer quelque peu certains projets qui se chevauchent. Les donateurs qui financent les projets d'enseignement supérieur, considérés comme non prioritaires, devraient envisager d'autres usages pour leurs fonds. Aucune nouvelle école normale n'est nécessaire dans l'enseignement supérieur et jusqu'à présent aucun investissement public n'est justifié pour l'Institut Roi Henri Christophe, institution privée.

xxii. Santé. Comme dans l'éducation, il faudrait tenir compte du rôle efficace joué par les institutions qui ne ressortent pas du secteur public. Les ressources publiques devraient être redéployées de Port-au-Prince vers les régions rurales, ainsi que des services curatifs vers les soins préventifs, les soins de santé primaires, la planification familiale et les programmes de nutrition cibles. La compression des effectifs envisagée pour Port-au-Prince est appropriée, mais l'accroissement notable prévu pour les régions rurales est excessif. Le cas échéant, les ONG devraient être utilisées pour fournir les soins en milieu rural; la coordination entre les ONG et le secteur public est efficace. Il serait utile de geler l'emploi au Ministère de la santé publique et de la population et réduire de moitié la taille des classes à l'école universitaire de médecine. Il faudrait utiliser les dispensaires et les centres de santé de manière plus intensive et essayer encore de recouvrer les coûts des services curatifs. Même avec ces améliorations au niveau de l'efficacité, les dépenses de fonctionnement augmenteront graduellement. Le soutien des donateurs est en baisse depuis quelque temps, mais il devrait remonter si ces réformes sont introduites avec succès par le Gouvernement. Dans l'ensemble les projets d'investissement

sont appropriés, mais nombre d'experts ont des réserves quant à l'accent mis sur le programme de lutte contre la malaria. La capacité du secteur public à dispenser les services de santé en milieu rural doit être renforcée avant que ce projet puisse être élargi. L'idée d'une nouvelle maternité à Port-au-Prince devraient être abandonnée. Il conviendra de renverser la tendance à la dégradation des services de planification familiale et de quadrupler les ressources affectées aux programmes de nutrition.

CHAPITRE I

L'ECONOMIE

Evolution récente

1.01 Les récentes modifications intervenues dans le Gouvernement en Haïti offrent une occasion unique de modifier les politiques économiques et de lancer l'économie, qui stagne depuis 1980, sur la voie d'une croissance et d'un développement soutenus. Le rapport intitulé "Haïti : Comment stimuler la croissance" 1/ décrit l'évolution jusqu'à la fin de l'AB 84 et traite de ses causes principales :

- a) pression croissante de la population sur les ressources naturelles limitées et politiques inadéquates dans l'agriculture;
- b) stimulants inappropriés pour l'industrie privée et entreprises industrielles publiques non rentables; et
- c) épargne publique insuffisante et affectation inadéquate des dépenses publiques, tant de fonctionnement que d'investissement.

1.02 Des événements plus récents renforcent les conclusions du rapport sus-mentionné. Pendant l'AB 85 le revenu par habitant se situait encore à 377 dollars, soit 9 % en deçà du niveau de l'AB 80. L'agriculture a continué à stagner. Les industries réductrices d'importations ont épuisé le potentiel de croissance que le régime de protection leur avait permis de réaliser dans les années 70. Seul le secteur de l'assemblage pour l'exportation a continué de progresser au cours de la première moitié des années 80, malgré la récession aux Etats-Unis. Tout récemment, cependant, ce secteur a commencé à fléchir, en raison des perturbations intervenues dans l'industrie des ordinateurs aux Etats-Unis, et des événements politiques qui se sont produits en Haïti depuis novembre 1985, et qui ont abouti à un changement de Gouvernement au début de février 1986. Plusieurs entreprises d'assemblage pour l'exportation ont fermé leurs opérations en Haïti, soit en raison des difficultés qu'elles rencontrent avec les autorités douanières ou en raison des bouleversements politiques. Les problèmes auxquels se heurte l'industrie d'assemblage pour l'exportation viennent à la suite de la perte de trois marchés traditionnels d'exportation au cours de ces

1/ Rapport N° 5601-HA de la Banque mondiale, juin 1985.

dernières années : la mine de bauxite a été fermée en 1982; le tourisme a souffert sérieusement de l'association du SIDA à Haïti; en outre il y a la menace des Etats-Unis d'interdire l'importation des mangues traitées au pesticide EDB, en provenance d'Haïti.

1.03 L'incidence négative de ces événements sur la balance des paiements a été aggravée par un déficit du secteur public représentant en moyenne 9,6 % du PIB pendant les AB 81-85, déficit financé au moyen de l'aide extérieure (67 %), de crédits de la Banque centrale (28 %) et d'emprunts commerciaux extérieurs (5 %). Le schéma du déficit du secteur public est caractérisé par un contrôle, suivi d'un relâchement; en effet le déficit est tombé d'environ 13 % du PIB au cours de l'AB 81 à 9 % l'AB 83, remontant à nouveau à 10 % au cours de l'AB 84 pour tomber à 6 % pendant l'exercice suivant (Tableau I.1). Les crédits de la Banque centrale au secteur public ont atteint près de 3,5 % du PIB pendant les AB 81 et 84; au cours de l'AB 85, ils sont tombés à environ 2 %. L'épargne publique a suivi le même schéma.

Tableau I.1 : OPERATIONS DU SECTEUR PUBLIC, AB 81-85
(en pourcentage du PIB)

	AB 81	AB 82	AB 83	AB 84	AB 85
<u>Recettes</u>	<u>10,4</u>	<u>12,1</u>	<u>12,6</u>	<u>12,9</u>	<u>13,8</u>
Recettes du Trésor	9,1	10,1	10,3	10,0	11,2
Transferts des entreprises publiques	-	1,0	0,9	1,0	0,7
Excédents retenus (entreprises publiques)	1,3	1,0	1,4	1,9	1,9
<u>Dépenses</u>	<u>23,4</u>	<u>21,4</u>	<u>21,9</u>	<u>23,1</u>	<u>20,2</u>
Dépenses courantes du Trésor	11,3	11,2	11,6	12,4	12,6
Dépenses d'investissement du secteur public	12,1	10,2	10,3	10,7	7,6
<u>Déficit du secteur public</u>	<u>13,0</u>	<u>9,3</u>	<u>9,3</u>	<u>10,2</u>	<u>6,4</u>
<u>Aide concessionnelle extérieure</u>	<u>6,2</u>	<u>6,5</u>	<u>7,4</u>	<u>6,8</u>	<u>5,2</u>
Dons	3,2	3,9	3,4	3,4	2,6
Prêts (net)	3,0	2,6	4,0	3,4	2,6
<u>Déficit du secteur public après aide</u>	<u>6,8</u>	<u>2,7</u>	<u>1,9</u>	<u>3,4</u>	<u>1,1</u>
Financement commercial extérieur (net)	3,4	-0,6	0,7	-0,1	-0,8
Financement intérieur (net)	3,4	3,3	1,2	3,5	1,9
<u>Pour mémoire</u>					
Epargne publique	-0,9	0,9	1,0	0,6	1,1

Source : Tableau 1.11 de l'Appendice statistique.

1.04 Le déficit du secteur public des dernières années a eu des répercussions sur la balance des paiements. Ce double déficit fut essentiellement financé pendant l'AB 81 par des prêts commerciaux extérieurs pour l'usine sucrière d'Etat la plus récente, l'Usine sucrière nationale de Darbone (voir Chapitre IV). Toutefois, le déficit de la balance de paiements, qui représentait en moyenne 4,4 % du PIB pendant les AB 81-85 a en général été financé par l'aide concessionnelle extérieure, des emprunts auprès du FMI, des pertes de réserves et des arriérés de paiement. Comme il a été indiqué, pendant l'AB 85, le déficit du secteur public a été sensiblement réduit et le déficit de la balance des paiements a fléchi. Toutefois, la situation du budget et de la balance des paiements d'Haïti est si précaire que le pays ne peut se permettre d'avoir des déficits qui ne sont pas financés par l'aide concessionnelle extérieure. L'excédent de liquidités entraîna l'apparition d'un marché parallèle de devises, un fléchissement de la gourde de 8 à 25 % depuis 1984, ce qui a provoqué des perturbations dans les échanges commerciaux, tout particulièrement des ruptures dans l'approvisionnement en combustible. Grâce à la discipline fiscale réinstaurée, l'escompte au marché parallèle est tombé à environ 5 % en juillet 1986. Les emprunts commerciaux doivent également être remboursés et il sera difficile et inopiné de procéder à de nouveaux emprunts. Les décaissements nets d'aide fléchirent depuis l'AB 83, et les réserves nettes en devises à la fin de l'AB 85 étaient substantiellement négatives (-67 millions de dollars); elles ont décliné au cours de chacune des cinq dernières années, et leur position ne s'est pas améliorée depuis. Au début de janvier 1986 Haïti avait des arriérés de paiement pour les graines oléagineuses et à l'égard du FMI. Les réserves brutes sont pratiquement inexistantes. Les entreprises publiques ont souvent dû s'adresser au marché parallèle pour mobiliser des devises. Depuis février 1986, l'aide financière externe a augmenté et les arriérés du service de la dette sont épurés.

Projections économiques

1.05 Nonobstant les graves problèmes économiques et financiers qu'Haïti connaît actuellement, les possibilités d'une nouvelle croissance économique existent. La mission a mis à jour les projections économiques contenues dans le rapport, Haïti : Comment stimuler la croissance, et confirme les conclusions dudit rapport (Appendice I).

1.06 Trois scénarios ont été comparés. Le même scénario, c'est-à-dire la poursuite des politiques passées et le maintien des niveaux d'aide actuels; le scénario de l'aide : continuation des politiques passées parallèlement à un relèvement des niveaux de l'aide; le scénario des réformes : combinaison de réformes de politiques et d'accroissement de l'aide. Les trois scénarios se fondent sur l'hypothèse selon laquelle le niveau négatif actuel des réserves internationales ne saurait persister et doit remonter à zéro au plus tard pendant l'AB 90.

1.07 Les résultats des projections démontrent de manière spectaculaire la nécessité de réformes de politiques et soulignent que l'accroissement de l'aide à lui seul ne suffira pas pour remettre l'économie haïtienne sur la

voie d'une expansion soutenue. Sous le premier scénario, on aboutira à une croissance économique zéro, soit à la persistance de la stagnation et à la chute du revenu par habitant. Le scénario de l'aide ne permettra pas non plus de maintenir le revenu par habitant, l'économie progressant à un taux d'environ 1,5 % par an alors que le taux de croissance démographique se situera à 1,8 %. Seul le scénario des réformes produit une croissance soutenue, bien que modérée, d'environ 3,5 % par an. Par conséquent l'aide sera une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer une croissance économique; les réformes de politiques sont plus importantes.

La nécessité de réformes structurelles

1.08 Le problème démographique ne saurait être exagéré. Bien que le taux de croissance démographique en Haïti se situe en deçà de 2 %, la pression croissante qui s'exerce sur les ressources naturelles est devenue grave. Une récente étude de la FAO a comparé la charge utile des systèmes agricoles nationaux, à la demande actuelle et future de denrées alimentaires compte tenu de la taille de la population et de sa croissance. L'étude a conclu que la demande de denrées alimentaires dans les années 70 dépassait déjà de 75 % la capacité du système agricole. Même avec une amélioration probable des techniques agricoles, la population d'Haïti, d'après les projections, augmentera de sorte qu'elle sera supérieure de 87 % à la capacité du système en l'an 2000. Ceci, parallèlement à la récente stagnation économique, démontre qu'il est nécessaire d'avoir un programme efficace de planning familial, d'accroître la production agricole et les exportations afin de pouvoir acheter les denrées qu'il faudra continuer à importer.

1.09 Une croissance économique soutenue ne peut être réalisée sans effectuer d'importantes modifications structurelles. Les modifications de politiques qui s'imposent dans l'agriculture, l'industrie et les recettes publiques sont discutées dans le rapport Haïti : Comment stimuler la croissance. Les bénéfices résultant de la croissance des années 1975-80 ont été utilisés pour des activités inappropriées, improductives et inefficaces, sans oublier la corruption, tous des facteurs contribuant à la stagnation économique. La présence d'un nouveau Gouvernement est l'occasion propice pour renverser cette situation. Pour l'essentiel, l'économie doit être orientée vers l'exportation; il n'y a pas d'autre option pour une petite économie comme celle d'Haïti. D'autres mesures ayant trait à l'allocation et au contrôle des dépenses publiques, notamment celles des entreprises publiques, constituent la substance des Chapitre II-XI du présent rapport.

1.10 En agriculture, il convient d'établir correctement le système de stimulants à la production; par exemple, il faudrait réduire encore la taxe sur l'exportation de café et abolir d'autres taxes à l'exportation; relever les prix du coton au producteur de manière à ce qu'ils soient égaux aux prix à l'importation; de même les loyers perçus sur les terres publiques doivent être augmentés; il faudrait taxer les grandes propriétés foncières et, enfin, relever les tarifs d'irrigation. Par ailleurs, les opérations du Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du

développement rural (MARNDR) doivent être examinées minutieusement; la commercialisation des produits agricoles doit être améliorée, et il est urgent de créer une banque de données agricoles. (D'autres mesures portant sur les dépenses publiques afférentes à l'agriculture sont discutées en détail au Chapitre III du présent rapport.)

1.11 En ce qui concerne l'industrie, il convient d'accroître l'efficacité principalement en abolissant les licences d'importation, les quotas et le contrôle des prix, en réduisant les tarifs et en améliorant les procédures administratives du service des douanes et celles relatives aux investissements, aux exportations et opérations connexes. Certaines de ces mesures sont en cours. (D'autres mesures nécessaires pour l'industrie - la fourniture en temps opportun d'infrastructures économiques - sont discutées aux Chapitres IV-IX.) Les entreprises industrielles publiques non rentables devraient être fermées, désistées ou alors rendues rentables (Chapitre IV).

1.12 Au fil des ans, il conviendra d'accroître l'effort fiscal national et améliorer le régime fiscal, essentiellement en poursuivant les efforts visant à augmenter les recettes des impôts domestiques sur la valeur ajoutée et sur le revenu, plutôt qu'en prélevant des droits d'accise et des impôts sur le commerce extérieur, spécialement les exportations et en améliorant leur perception. Une économie en expansion facilitera bien sûr cet objectif. La base d'imposition devra être élargie et les taux pourraient ensuite être réduits, permettant de surmonter la résistance des contribuables. La collecte des impôts devra continuer à s'améliorer.

1.13 En l'absence toutefois de signes indiquant que ces mesures sont susceptibles d'être adoptées, le présent rapport utilise dans l'analyse des dépenses publiques une hypothèse prudente de non-croissance des recettes fiscales pour les prochaines années. Dans la mesure où cette hypothèse se révèle incorrecte, la fourniture de services publics et le volume d'investissements publics pourraient augmenter.

Ressources affectées aux dépenses publiques

1.14 Si l'on mettait fin aux emprunts auprès de la Banque centrale, les ressources disponibles pour les dépenses publiques seraient composées des recettes actuelles du Trésor, auxquelles s'ajouteraient les transferts des entreprises publiques financièrement rentables, les excédents d'exploitation retenus des entreprises publiques, l'aide concessionnelle, les dons et les prêts. Comme il a été noté, Haïti n'a pas accès à l'emprunt commercial extérieur.

1.15 Les recettes fiscales sont passées de 9 % du PIB pendant l'AB 81 à plus de 11 % au cours de l'AB 85 (Tableau I.1) mais furent réduites à environ 10 % durant l'AB 86. On ne peut s'attendre à de nouvelles augmentations tant que la croissance économique ne reprendra pas de manière sensible. Des améliorations modestes sont possibles toutefois, spécialement grâce à la taxe sur la valeur ajoutée, dont les recettes sont passées de 1,1 % à 1,8 % du PIB de l'AB 83 à l'AB 85, comme résultat d'une

meilleure perception de l'impôt sur le revenu et des tarifs d'importation substituant aux contingents. Un accroissement sensible de l'effort fiscal ne serait cependant pas approprié dans un avenir immédiat car le secteur privé a besoin de ressources pour se développer.

1.16 Outre les recettes fiscales, une part croissante des ressources du secteur public provient des excédents d'exploitation des entreprises publiques, qui se sont chiffrés en moyenne à 2,8 % du PIB au cours des AB 84-85 (Tableau I.1). Trois entreprises représentent plus de 80 % de cet excédent : EdH (la compagnie d'électricité), TELECO (télécommunications) et la Minoterie (Tableau I.2). En effet, le Gouvernement depuis l'AB 82 a complété ses recettes fiscales à l'aide de transferts directs de TELECO et la Minoterie équivalant à 1 % du PIB au cours des AB 82-84 et à 0,7 % l'AB 85. Toutes les entreprises sont soumises aux impôts depuis le début de l'AB 86. Les transferts s'effectuent donc de manière différente. Le Chapitre IV propose que La Minoterie perde son monopole sur la farine et que les importations en soient autorisées, sous réserve de l'application d'un tarif fixé de manière à maintenir les recettes fiscales provenant de la farine à leur niveau actuel. Que cette proposition soit adoptée ou que la situation actuelle continue, l'incidence nette sur le fisc sera à peu près la même. Cependant, les excédents de TELECO ne devraient pas être transférés au Gouvernement, car la compagnie doit financer des investissements considérables dans les prochaines années, et ses tarifs internationaux sont déjà prohibitifs (Chapitre VII).

**Tableau I.2 : EXCEDENTS D'EXPLOITATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES
ET TRANSFERTS AU GOUVERNEMENT, AB 84-85
(millions de gourdes aux prix courants)**

	AB 84		AB 85	
	Excédent d'exploit- ation	Transfert à l'Etat	Excédent d'exploit- ation	Transfert à l'Etat
APN (Port)	19	-	28	-
CAMEP (adduction d'eau)	1	-3	1	-3
Ciment d'Haïti	17	-	22	-
EdH (électricité)	45	-	57	-
Minoterie	65	46	69	61
TELECO (télécommunications)	112	67	86	35
USND (usine sucrière)	-2	-19	-4	-20
Total	257	91	258	73

Source : Tableau 2.6 de l'Appendice statistique.

1.17 Si l'on tient compte de l'évolution récente des recettes fiscales et de l'excédent d'exploitation des entreprises publiques, les ressources (aide externe non comprise) dont dispose le Gouvernement jusqu'à la fin des années 80 sont supposées se situer constamment à 12 % du PIB. Comparé à la moyenne (16,7 %) des pays à revenu faible ayant un revenu par habitant inférieur à 400 dollars, ce niveau est très bas mais néanmoins réaliste. Dans les années 90, une fois que l'économie sera en expansion soutenue, des mesures pourront être prises pour intensifier l'effort fiscal.

1.18 Par ailleurs, il est supposé que les entreprises publiques ont un excédent d'exploitation net, après transferts et taxes, suffisant pour autofinancer les programmes d'investissement recommandés dans d'autres sections de ce rapport. Les ressources requises atteindront un sommet de 177 millions de gourdes pendant l'AB 87 (en prix de l'AB 86), soit 1,6 % d'un PIB en stagnation, à savoir inférieur à celui des AB 84 et 85. Cette hypothèse n'est réaliste que si les recommandations contenues au Chapitre IV, visant à restructurer les conditions de fonctionnement des entreprises publiques industrielles sont suivies.

CHAPITRE II

DEPENSES PUBLIQUES

2.01 Il convient de réaménager non seulement les politiques concernant les secteurs productifs mais également la composition des dépenses publiques. Le présent rapport n'examine pas toutes les dépenses publiques, mais se concentre sur les composantes les plus importantes pour le développement : les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat et les investissements des entreprises publiques. Le présent chapitre examine ces composantes dans le cadre du budget de l'AB 86, discute l'incidence des dépenses publiques depuis l'AB 80, énumère les changements intervenus depuis février 1986 et formule des recommandations pour l'avenir. Des recommandations détaillées, pour chaque secteur, figurent aux Chapitres III-XI.

Composition des dépenses publiques

2.02 Le budget de l'AB 86 constitue un progrès sensible en consolidant toutes les dépenses publiques dans le budget et en identifiant explicitement, pour la première fois, de nombreux postes, qui auparavant avaient été soit exclus du budget ou pas identifiés. Nonobstant ceci, une grande partie des dépenses non budgétisées n'était pas explicitement identifiée. Les éléments présentés ici complètent, le cas échéant, le budget publié.

2.03 Le Tableau II.1 présente les principales composantes des dépenses publiques, qui étaient budgétisées pour être réparties en parts plus ou moins égales entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement incluaient les dépenses de fonctionnement des ministères et bureaux, forces armées incluses (60 %), les dépenses de fonctionnement des autres institutions publiques (8 %); les paiements dus aux fournisseurs locaux pour des achats effectués les années précédentes (4 %); et les ressources affectées au service de la dette (13 %). En juillet 1986, le service de la dette représentait 17 % du total. Toutefois, pour 17 % des dépenses de fonctionnement les objectifs n'étaient pas identifiés. Deux tiers environ des dépenses d'investissement sont affectés à l'Etat lui-même et un tiers aux entreprises publiques.

2.04 Le processus budgétaire ne permet pas d'identifier l'affectation précise des dépenses d'investissements à chaque ministère, agence et entreprise publique, comme c'est le cas pour les dépenses de fonctionnement. Cette situation reflétait les rôles relatifs des Ministères de l'économie et des finances (MEF) et du Plan (MP). Le premier est en charge du budget de fonctionnement et de plusieurs entreprises publiques; le deuxième 1/ était en charge du budget d'investissement de

1/ Le Ministère du Plan fut aboli en août 1986. Un nouveau Commissariat à la Promotion nationale et au Service public fut créé.

l'Etat - mais non de celui des entreprises publiques - dans le cadre d'une enveloppe globale d'investissement, déterminée par le MEF. Ce chevauchement budgétaire se poursuit presque aux décaissements, le MP examinant toutes les dépenses d'investissement des ministères avant d'en autoriser le décaissement par le MEF. Un autre élément contribue à la confusion : le MP classe toutes les dépenses d'investissement par secteur et le MEF adopte tout simplement cette classification et intègre les tableaux du MP dans le budget consolidé; les allocations ne sont jamais présentées par ministères en charge.

Tableau II.1 : BUDGET, AB 86

	Millions de Gourdes	Pourcentage
<u>Dépenses de fonctionnement</u>	<u>1.196</u>	<u>52</u>
Ministères et bureaux	712	31
Autres dépenses de fonctionnement identifiées	73	3
Pensions civiles et militaires	29	1
Administrations locales	17	1
Banque nationale de développement agricole et industriel	12	1
Organisations internationales	7	-
Obligations non acquittées à l'égard des fournisseurs locaux	49	2
Service de la dette	156	7
Amortissement de la dette commerciale extérieure	22	1
Amortissement de la dette concessionnelle extérieure	20	1
Intérêts sur la dette extérieure (essentiellement commerciale)	19	1
Intérêts à verser au FMI	35	2
Intérêts sur les bons domestiques du Trésor	60	3
Dépenses ordinaires non identifiées	204	9
Obligations spéciales	179	8
"Accréditifs"	25	1
<u>Dépenses d'équipement</u>	<u>1.113</u>	<u>48</u>
Administration	736	32
Entreprises publiques	377	16
<u>Dépenses totales</u>	<u>2.309</u>	<u>100</u>

Source : MEF, Budget, AB 86.

2.05 Le budget de fonctionnement, qui représente les dépenses ordinaires afférentes à la gestion de l'administration et des projets de développement, est financé par les recettes du Trésor et des transferts des entreprises publiques. Le budget d'investissement est en grande partie financé par des dons extérieurs et l'aide concessionnelle. Les dépenses totales du Trésor prévues au budget pour l'AB 86 se chiffraient à 1.332 millions de gourdes, dont 1.196 millions de gourdes affectées aux dépenses de fonctionnement et 136 millions de gourdes aux investissements. L'aide externe totale au secteur public était estimée à s'élever à 718 millions de gourdes, soit 65 % des dépenses d'investissement et 31 % des dépenses totales (ceci exclut bien sûr l'aide aux ONG et au secteur privé). Dans l'ensemble, et l'AB 86 ne fut pas l'exception, l'aide anticipée est toujours surestimée dans le budget haïtien.

Dépenses passées du Trésor : rôle des dépenses extrabudgétaires

2.06 Au cours des AB 81-85, les dépenses extrabudgétaires (celles qui ne sont pas explicitement prévues au budget) prirent une grande importance. Le Tableau II.2 présente les dépenses de fonctionnement et d'investissement du Trésor depuis l'AB 81 (comme noté, le budget de l'AB 86 est une innovation et ses catégories détaillées ne peuvent être appliquées au passé). On peut voir clairement le rôle des dépenses extrabudgétaires; en moyenne pendant les AB 81-85, elles s'établissaient à 22 % du niveau total anticipé. Exception faite de l'AB 81, les dépenses extrabudgétaires étaient constituées essentiellement de dépenses ordinaires. Certaines d'entre elles étaient des dépenses ordinaires afférentes à des objectifs légitimes, tels que le service de la dette, qui avant l'AB 86 n'étaient pas incluses dans le budget. Toutefois, la plupart des dépenses de fonctionnement extrabudgétaires étaient des dépenses imprévues et improductives. Des estimations quantitatives ne sont pas disponibles, mais on sait que ces dépenses comprennent l'achat d'avions militaires, d'un yacht présidentiel et les frais du référendum de 1985. Les dépenses d'investissement extrabudgétaires étaient constituées de dépenses d'investissement et de dépenses financières. Les premières représentaient en grande partie les dépenses afférentes à la nouvelle usine sucrière de l'Etat et l'accumulation de stocks dans certaines entreprises et organismes publics. Les dépenses financières d'investissement ont été réalisées sous la forme d'achat d'actions de la compagnie Ciment d'Haïti. Depuis février 1986, aucune dépense extrabudgétaire ne fut effectuée.

Tableau II.2 : DEPENSES DU TRESOR, AB 81-85 et BUDGET, AB 86
(en millions de gourdes aux prix courants)

	AB 81	AB 82	AB 83	AB 84	AB 85	AB 86 Budget
<u>Dépenses budgétisées</u>	<u>877</u>	<u>962</u>	<u>901</u>	<u>1.005</u>	<u>1.117</u>	<u>1.332</u>
Ministères et bureaux	538	567	540	679	702	712
Autres dépenses de fonctionnement	204	251	266	230	288	484
Investissements	135	144	95	96	127	136
<u>Dépenses extrabudgétaires</u>	<u>314</u>	<u>41</u>	<u>163</u>	<u>301</u>	<u>273</u>	-
Fonctionnement	84	12	143	214	273	-
Investissements	230	29	10	55	-	-
Capital financier	-	-	10	32	-	-
<u>Total</u>	<u>1.190</u>	<u>1.003</u>	<u>1.065</u>	<u>1.306</u>	<u>1.390</u>	<u>1.332</u>

Source : Tableaux 2.3 et 2.5 de l'Appendice statistique.

2.07 Les dépenses extrabudgétaires improductives ont été la cause principale du déficit du secteur public en Haïti, et partant du déficit de la balance des paiements. L'élimination de toutes dépenses extrabudgétaires depuis février 1986 est par conséquent très importante. Lorsque toutes les dépenses prévues sont consolidées dans le budget, le total des dépenses budgétisées du Trésor semble augmenter d'un pourcentage sensible de 19 % par rapport à l'AB 85. Par rapport aux dépenses réelles, toutefois, elles baissent de 4 % en valeur nominale. Cependant, un système de contrôles financiers stricts, notamment des entreprises publiques, n'a pas encore été mis en place. Des vérifications ont été annoncées dans plusieurs entreprises publiques.

Dépenses de fonctionnement : ministères et bureaux

2.08 Les dépenses de fonctionnement peuvent être réparties par catégories fonctionnelles et économiques (Tableau II.3). Sur le plan fonctionnel, les dépenses des ministères et bureaux représentaient 57 à 68 % du total des dépenses de fonctionnement, soit une moyenne de 58 %, et étaient estimées à 60 % au cours de l'AB 86. Elles sont à peu près également réparties entre : l'administration publique générale (justice, intérieur et défense nationale, forces armées, information et relations publiques, présidence, affaires étrangères, assemblée législative et cultes); les services économiques (agriculture, travaux publics, transports et communications, commerce et industrie, économie et finances, plan, mines et ressources énergétiques et cour supérieure des comptes); et les services

sociaux (éducation, université d'Etat, santé, affaires sociales et jeunesse et sports). Cependant, on a récemment constaté qu'une portion non négligeable du budget du Ministère de l'économie et des finances étaient utilisée pour les forces armées et les affaires étrangères; ces montants ont depuis lors été transférés aux budgets des ministères concernés. Les ministères clés en matière de développement sont ceux de l'agriculture, les travaux publics, des transports et communications, de l'éducation et de la santé.

**Tableau II.3 : DEPENSES ORDINAIRES DES
MINISTERES ET BUREAUX, AB 82-85 ET BUDGET, AB 86**
(millions de gourdes aux prix courants)

	AB 82	AB 83	AB 84	AB 85	AB 86 Budget
<u>Total</u>	567	540	679	691	712
<u>Classification fonctionnelle</u>					
Administration publique générale	184	177	235	249	248
Services économiques	182	175	238	223	246
Services sociaux	201	188	206	220	219
<u>Classification économique</u>					
Personnel /a	400	407	491	528	463
"Sans justification"	-	-	-	35	21
Autres /a	167	133	188	128	228

/a Dans le budget de l'AB 86 les dépenses de personnel pour les forces armées sont exclues de la rubrique Personnel et incluses, dans la rubrique "Autres".

Sources : MEF; Tableaux 2.7 et 2.8 de l'Appendice statistique.

2.09 Les heures de service de la fonction publique sont de 8 heures à 14 heures du lundi au vendredi, ce qui représente une journée de travail bien moins longue que celle de 8 heures dans le secteur privé.

2.10 De la classification économique, il ressort que les dépenses de personnel constituent la principale composante des dépenses des ministères. Elles sont budgétisées à 65 % du total pour l'AB 86, contre 71-77 % pendant les AB 82-85, tout simplement parce que les dépenses afférentes aux forces armées (y compris les salaires) sont maintenant incluses dans la catégorie "Autres". Les données budgétaires indiquent que, pendant les AB 84-86, la fonction publique comptait environ 32.400 agents, personnel militaire et employés des entreprises publiques non compris, c'est-à-dire le double des effectifs de l'AB 71 et 9 % de plus qu'au cours

de l'AB 82. Les chiffres officiels des effectifs ont augmenté de 4,8 % par an depuis l'AB 71, bien que le taux ait sensiblement baissé (2,4 %) depuis l'AB 80. Quel que soit le taux, il a exercé une forte pression sur le budget de fonctionnement. Les recrutements furent bloqués dans le secteur public jusqu'en septembre 1986.

2.11 Le chiffre officiel des effectifs de la fonction publique est 32.400 agents. Le chiffre réel, toutefois, pourrait s'élever à 57.000. Il n'existe pas de registre tenu à jour des fonctionnaires, ni au niveau de la Commission de la fonction publique ni des ministères. Or, la base pour l'établissement d'un registre existe : tous les employés de la fonction publique sont dorénavant payés par chèque émis par ordinateurs. Récemment la Commission de la fonction publique a comparé les chiffres officiels à ceux obtenus à la suite d'une enquête effectuée par le Ministère du Plan sur les effectifs réels des AB 79-82, il en ressortait que le nombre d'employés était de 75 % supérieur aux estimations précédentes (Tableau II.4). Aucune mesure n'a été prise depuis l'AB 82 pour corriger le ratio effectifs réels - effectifs officiels. En plus, dans certains cas, tant des "remboursements de frais" que des traitements furent payés; cette pratique sera éliminée au cours de l'AB 87.

Tableau II.4 : EMPLOIS PUBLICS REELS ET BUDGETISES,
AB 79-82
(milliers)

	AB 79	AB 80	AB 81	AB 82
Réels	41,2	46,3	50,8	54,9
Budgétisés	22,4	27,9	29,3	29,6
Ratio	1,83	1,66	1,73	1,86

Source : Commission de la fonction publique.

2.12 L'écart entre les nombres s'explique en partie par le recours au budget d'investissement pour financer des frais de fonctionnement, notamment les salaires des employés (voir ci-après). Selon le Directeur général de la Commission de la fonction publique, l'écart s'explique également par l'existence généralisée d'employés improductifs; en effet très souvent un salaire budgétisé est utilisé pour payer deux ou plusieurs employés - en raison de leurs contacts politiques - qui en général ne sont pas censés travailler ou même se présenter au ministère. D'autres systèmes de corruption comprennent le paiement de salaires à des employés fictifs, qui sont versés directement à des privilégiés politiques. La mission n'a pas pu examiner tous les ministères mais a décelé ce type de pratiques aux MARNDR, MTPTC, MEN et MSPP (Chapitres III, VI, X et XI). Depuis février 1986, un nombre d'actions ont été prises pour résoudre ces problèmes.

2.13 En octobre 1985, le Directeur général de la Commission de la fonction publique estimait que les tâches réelles de l'administration en Haïti requiéraient moins de la moitié des effectifs actuels. Cette estimation ne tient probablement pas pleinement compte des besoins des secteurs de la santé et de l'éducation.

2.14 Bien que les entreprises publiques ne figurent pas dans le budget de fonctionnement, leur dotation en personnel reflète la structure d'ensemble de l'emploi dans la fonction publique. Les cinq entreprises industrielles publiques employaient plus de 1.800 personnes mais auraient pu tout aussi bien fonctionner avec moins de la moitié de ce nombre (Chapitre IV). La compagnie d'électricité a l'un des ratios abonnés/employé les plus bas de la région (Chapitre V). La compagnie de télécommunications compte cinq fois le nombre d'agents nécessaire par central direct (Chapitre VII). La compagnie d'adduction d'eau de Port-au-Prince compte par 1.000 abonnés deux fois autant d'agents requis, que la moyenne des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (Chapitre IX).

2.15 Tandis que les dépenses de personnel représentent 75 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des ministères, cette proportion est beaucoup plus importante dans les quatre ministères clés axés sur le développement (Tableau II.5). Les Ministères de l'agriculture, de la santé et de l'éducation sont entravés dans leurs tâches, car leurs ressources sont totalement inadéquates pour les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel; ainsi, les dépenses de transport des agents de vulgarisation agricole et des inspecteurs d'école, d'entretien des installations de santé et des écoles, du matériel didactique, et des médicaments sont insuffisantes (Chapitres III, X et XI). Les dépenses de fonctionnement hors salaires furent augmentées récemment au MSSP. Les salaires annuels moyens sont, par contre, apparemment plus bas dans ces ministères que dans les autres : 12.700 gourdes au Ministère de l'agriculture, 7.300 gourdes au Ministère de l'éducation et 11.400 gourdes au Ministère de la santé pendant l'AB 85 contre une moyenne pour l'ensemble de la fonction publique, à l'exclusion des forces armées, de 14.300 gourdes et une moyenne impressionnante de 25.300 gourdes pour les agents de l'administration publique générale. Un schéma clair se dégage par conséquent du faible niveau des salaires, et de l'insuffisance des fonds de fonctionnement dans les ministères axés sur le développement, par opposition aux salaires élevés et à la proportion plus importante des ressources de fonctionnement disponibles pour les frais de fonctionnement à l'administration publique générale. L'appareil de l'Etat a été favorisé au détriment du développement. Malgré l'établissement d'une commission de la fonction publique et l'adoption de la Loi sur la fonction publique au cours de l'AB 82, il n'existe pas de barème de salaire général pour l'ensemble de la fonction publique ni de procédure type d'emploi. L'incidence de ces facteurs et l'existence d'un grand nombre d'employés inactifs a eu un effet néfaste sur le moral des employés les plus motivés des ministères axés sur le développement. Les dépenses de fonctionnement pour la santé et l'éducation furent augmentées à la fin de l'BA 86.

**Tableau II.5 : PART DES DEPENSES DE PERSONNEL
DANS LES DEPENSES DES MINISTÈRES, AB 82-85
(pourcentage)**

	AB 82	AB 83	AB 84	AB 85
Agriculture	88	96	93	95
Travaux publics, transports et communications	71	78	74	78
Education	92	93	90	91
Santé	74	87	87	87
Administration publique générale	64	68	64	66
Tous les ministères	71	75	72	77

Source : Tableau 2.8 de l'Appendice statistique.

2.16 Au cours des dernières années, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux ont amélioré leur dotation en personnel. Le Ministère de l'agriculture a commencé à réduire le personnel improductif pendant l'AB 85 et a prévu une compression de 10 % durant l'AB 86. Pendant l'AB 85, le Ministère de l'éducation a essayé d'éliminer de l'état de paie les salaires des employés fictifs; il a identifié 400 postes fictifs et les a supprimés dans le budget de l'AB 86. Le Ministère de la santé prévoit un redéploiement de ses agents pendant l'AB 86 de Port-au-Prince vers les zones rurales où il existe un besoin pressant pour les services de santé. L'agence du logement EPPLS a réduit son personnel de moitié et quadruplé sa productivité entre l'AB 83 et l'AB 85, tout en voyant une dégradation en l'AB 86. La plupart des ministères furent également entravés du fait qu'il leur était impossible de transférer même les crédits les plus insignifiants d'une ligne budgétaire à l'autre, comme par exemple les salaires à l'équipement, sans l'autorisation expresse du Ministère des finances, nécessaire pour chaque transfert au sein de chaque unité budgétaire du ministère concerné.

2.17 Les fonctionnaires peuvent demander une pension quand ils atteignent 55 ans et après 25 années de service. Jusqu'en 1986, ils ne recevaient pas nécessairement une telle pension; cela était laissé à la discrétion du ministre en poste au moment de la demande; maintenant elle est obtenu automatiquement. Après 25 années de service, la pension équivaut à 50 % du salaire, et passe à 75 % après 30 années de service. Les enseignants, médecins et infirmières n'étaient pas touchés par l'âge minimum et peuvent réclamer 100 % de leur pension après 25 années de service; tel n'est plus le cas. Les provisions totales pour les pensions dans le budget de l'AB 86 ne se chiffraient qu'à 29 millions de gourdes. En plus, 7 % du salaire des fonctionnaires est retenu pour le paiement de pensions qui est apparemment prélevé sur les revenus courants; ceci aurait rapporté 37 millions de gourdes pendant l'AB 85. Le coût annuel total des pensions est donc apparemment d'environ 65 millions de gourdes.

Dépenses de fonctionnement : autres objectifs identifiés

2.18 Le budget pour l'AB 86 est utile en ce sens qu'il identifie pour la première fois les dépenses de fonctionnement autres que celles des ministères et bureaux. Elles s'élèvent à 29 millions de gourdes pour les pensions, comme noté; 17 millions de gourdes de transferts aux administrations locales qui elles-mêmes ne prélèvent pratiquement aucune recette; et 12 millions de gourdes pour les salaires des employés de la Banque nationale de développement agricole et industrielle (BNDAI). Les opérations agricoles de cette banque de crédit sont, comme l'indique le Chapitre III, tout à fait inefficaces; il en va de même de ses opérations industrielles. La BNDAI doit être réorganisée de toute urgence. Il n'est pas justifié que le Trésor paie les coûts de personnel d'une banque de développement génératrice de revenus. Les autres dépenses de fonctionnement identifiées sont d'ordre mineur.

Dépenses de fonctionnement : encours des obligations à l'égard des fournisseurs locaux

2.19 Dans le budget de l'AB 86, environ 49 millions de gourdes représentent le coût cumulé d'achats par le Gouvernement, qui n'ont pas encore été réglés. Dans le document budgétaire, ce montant est inclus dans l'amortissement, ce qui prête à confusion. Une fois que ces paiements auront été réglés au cours de l'AB 86, il n'y aura aucune raison de maintenir cette catégorie, au-delà des termes habituels de paiement à court terme, chevauchant les exercices.

Dépenses de fonctionnement : service de la dette

2.20 Le service de la dette du Trésor comprend l'amortissement et les intérêts sur les prêts commerciaux et concessionnels, les intérêts à payer au FMI et les intérêts sur les obligations d'Etat détenues par la Banque centrale. Auparavant, le service de la dette était inclus dans les dépenses extrabudgétaires mais ne constituait en aucune manière un poste de dépenses inapproprié. Le Gouvernement essaie d'améliorer la gestion du service de la dette.

2.21 En supposant que toutes nouvelles dettes encourues par l'Etat seront concessionnaires, et donc assorties d'un modeste service dans le futur immédiat, on peut prévoir à partir de la dette actuelle, le montant du service de la dette jusqu'à la fin des années 80 (Tableau II.6). En termes constants, le service de la dette d'ici à l'AB 89 ne devrait correspondre qu'à deux tiers du niveau atteint en l'AB 86, tenant compte de la diminution du service de la dette à l'égard du FMI et des banques commerciales.

**Tableau II.6 : SERVICE DE LA DETTE DE L'ETAT,
AB 86 et PROJECTIONS, AB 82-85
(millions de gourdes aux prix courants)**

	AB 86	AB 87	AB 88	AB 89
<u>Amortissement</u>	<u>42</u>	<u>20</u>	<u>20</u>	<u>20</u>
Dettes commerciale extérieure	22	-	-	-
Dettes concessionnelle extérieure	20	20	20	20
<u>Intérêt</u>	<u>114</u>	<u>115</u>	<u>110</u>	<u>110</u>
Bons d'Etat domestiques	60	65	70	75
FMI	35	30	20	15
Autre dette extérieure	19	20	20	20
<u>Total du service de la dette</u>	<u>156</u>	<u>135</u>	<u>130</u>	<u>130</u>
Total du service de la dette (prix de l'AB 86)	156	127	113	105

Sources : MEF, FMI, estimations de la mission.

Dépenses de fonctionnement : non identifiées

2.22 Dans le budget de l'AB 86, 204 millions de gourdes, soit 9 % des dépenses totales proposées et 15 % des dépenses du Trésor, n'étaient pas identifiées; en plus, 179 millions de gourdes sont libellés comme des "obligations spéciales" et 25 millions de gourdes comme "accréditifs". Elles représentaient des dépenses discrétionnaires et excédaient de 43 millions de gourdes le total des investissements publics (136 millions de gourdes) devant être financés par le Trésor. Certes, tous les gouvernements ont des fonds discrétionnaires, cependant leur niveau en Haïti a été excessif ces dernières années et a contribué énormément aux déficits du secteur public. Certaines dépenses non identifiées dans le passé étaient des dépenses afférentes au service de la dette et aux pensions, depuis lors explicitées dans le budget de l'AB 86. La majorité des dépenses non identifiées, cependant, n'étaient pas justifiées, et peuvent donc être éliminées. Il n'est pas possible de déterminer avec précision la proportion du montant inscrit au budget (179 millions de gourdes) qui était affectée à des objectifs légitimes. Une vérification des comptes s'impose en ce qui concerne les dépenses passées, afin de déterminer la proportion des dépenses devant être maintenue. Depuis avril 1986, ces catégories budgétaires ont été réduites rigoureusement.

2.23 Les dépenses non identifiées existent également dans le chapitre budgétaire "Ministères et Bureaux". La plupart des départements et unités ont une ligne budgétaire "sans justification". Celle-ci représentait 5 % de leurs dépenses pendant l'AB 85 et 3 % dans le budget de l'AB 86. Les dépenses non identifiées constituaient 47 % du budget (5,6 millions de

gourdes) de la direction administrative et comptable du Ministère de la présidence, 65 % du budget de la Direction des affaires administratives (abolies en février 1986) du Ministère de l'information et des relations publiques (8,9 millions de gourdes) et des pourcentages moindres du budget d'autres ministères. La mission n'a pas pu examiner l'affectation de ces dépenses et d'autres dépenses discrétionnaires; certaines sont cependant raisonnables, telles que celles pour les ambassades haïtiennes à l'étranger, inscrits au budget du Ministère des affaires étrangères. Comme nous l'avons noté, une vérification est nécessaire pour déterminer les dépenses qu'il convient de maintenir. Le Gouvernement a l'intention d'identifier, à partir de l'AB 87, toutes les dépenses selon leurs objectifs.

2.24 Ces deux catégories non identifiées représentaient plus de 225 millions de gourdes du budget du Trésor pour l'AB 86, soit 17 % des dépenses totales du Trésor.

Dépenses de fonctionnement évitées : le rôle des ONG

2.25 Le Gouvernement a, dans un sens, pu éviter certaines dépenses de fonctionnement pour le développement au travers des organisations non gouvernementales (ONG) qui jouent un rôle grandissant en Haïti. On compte au moins 250 et probablement plus de 300 ONG en Haïti. Il est difficile de rassembler des renseignements sur leurs activités. Cependant, le Ministère du Plan a récemment effectué une étude portant sur les 71 ONG les plus grandes et les plus importantes. Leurs dépenses annuelles totales se situaient en moyenne à 133 millions de gourdes au cours des AB 82-85, l'essentiel ayant été affecté au développement communautaire (Tableau II.7). Toutefois, les dépenses des ONG pour l'éducation et la santé ont pratiquement triplé au cours de la même période. La plupart des activités de développement des ONG - par opposition aux activités missionnaires ou humanitaires - ont été financées par l'USAID et l'ACDI qui, depuis le début des années 80, redéploient leur aide bilatérale des circuits gouvernementaux vers les ONG. (Les activités et dépenses des ONG en agriculture et développement communautaire sont examinées aux Chapitres III, X et XI.) Pendant l'AB 85, les dépenses des ONG pour l'agriculture et le développement communautaire atteignaient respectivement 66 % du budget public ordinaire pour l'agriculture, 50 % pour l'éducation et 45 % pour la santé.

Tableau II.7 : DEPENSES DE 71 ONG, AB 82-85
(en millions de gourdes aux prix courants)

	AB 82	AB 83	AB 84	AB 85
Agriculture	6,6	8,6	7,9	8,3
Education	16,4	41,8	39,2	45,8
Santé	11,9	10,1	29,7	39,0
Total partiel	34,9	60,5	76,8	93,1
Développement communautaire	94,6	/a 59,4	48,9	54,3
Artisanat	1,6	1,1	2,5	2,8
Total global	131,1	121,0	128,2	150,2

/a Vraisemblablement plus élevé que la moyenne du fait de l'assistance suite à l'ouragan Allen.

Source : Ministère du Plan.

Dépenses d'investissement

2.26 L'investissement public se fait en théorie dans le cadre d'un plan quinquennal. Le plan des AB 82-86 a été abandonné au cours de l'AB 84 car l'évolution de l'économie dans l'ensemble (Chapitre I) l'avait rendu irréaliste; il fut remplacé par un plan biennal spécial pour les AB 85-86. Un nouveau plan quinquennal pour les AB 87-91 était en cours de préparation au début 1986, utilisant un système lourd, entrelaçant les commissions générales et sectorielles qui examinaient la forme souhaitée pour l'économie du pays en l'an 2000 et au-delà. Les objectifs globaux du plan biennal actuel sont les suivants : accroissement de la production, de l'emploi et les exportations dans le secteur agricole; b) développement d'un secteur industriel intégré, basé au départ sur la croissance du sous-secteur de l'industrie d'assemblage pour l'exportation et éventuellement sur les liaisons en amont avec les industries produisant les intrants à partir des matières premières locales et importées; c) amélioration de la qualité des ressources humaines, en renforçant l'éducation de base et la formation technique; d) promotion de la décentralisation; et e) redressement des finances publiques et des déficits de la balance des paiements et achèvement graduel de la stabilité financière. A ce point, il ne semble pas que le prochain plan s'écartera sensiblement de ces objectifs. Les trois premiers objectifs concernent l'allocation sectorielle des investissements publics (agriculture, infrastructure pour l'industrie et l'éducation); le quatrième, à leur répartition spatiale et le dernier à leur niveau (devant être financé sans recourir à l'expansion du crédit au secteur public).

2.27 Il y a cependant très peu de rapport entre ces objectifs, les politiques annoncées et la liste des projets qui figurent au plan. Ces projets ne sont pas nécessairement incompatibles avec les objectifs; plus précisément, ils ont été sélectionnés en utilisant un critère totalement différent qui consiste à cataloguer les projets que les donateurs financent ou ont l'intention de financer. Les investissements publics sont financés soit par des ressources domestiques (par le Trésor et au moyen de l'autofinancement généré par les entreprises publiques) ou par les donateurs. Ces dernières années, les donateurs ont financé environ 63 % des dépenses totales d'investissement, dont les deux tiers en agriculture, transports, énergie et santé (Tableaux II.8 et II.10). Le grand nombre de donateurs participant à des projets dans chaque secteur est également frappant, particulièrement en agriculture, éducation et transports.

Tableau II.8 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
AB 84-85 ET BUDGET, AB 86
(pourcentage)

	AB 84	AB 85	Budget AB 86
Ressources domestiques	34	41	26
Trésor	9	15	12
Entreprises publiques	26	26	13
Aide externe	66	59	74
Investissements publics (millions de gourdes)	1.067	793	1.113

Source : Tableau 2.12 de l'Appendice statistique.

2.28 Les données ci-dessus sont approximatives. Bien qu'il soit difficile de déterminer l'affectation d'une grande part des dépenses de fonctionnement, leur niveau est au moins connu. Tel n'est pas le cas pour les dépenses d'investissement, exception faite de celles du Trésor. Il existe des divergences sensibles : entre les données relatives aux allocations budgétaires sectorielles et les allocations réelles communiquées par le Ministère de la planification, divergences qui s'expliquent essentiellement par l'inclusion des investissements des entreprises publiques; entre les données sur les décaissements déclarés par le Ministère du Plan, d'une part, et par le Ministère des finances, d'autre part (Tableau 2.17 de l'Appendice statistique); entre les données projet par projet soumises à la mission par le Gouvernement et par les donateurs (Appendice III); entre les dépenses globales d'investissement du secteur public, déclarées au FMI (Tableau 2.3 de l'Appendice statistique), les décaissements des dons extérieurs déclarés par le Ministère du Plan (Tableau 2.18 de l'Appendice statistique) et les données identiques soumises au FMI et à la Banque mondiale (Tableau 2.19 de l'Appendice

statistique); et enfin entre les données relatives à chaque secteur fournies à plusieurs reprises par les ministères sectoriels, d'une part, et le Ministère du Plan, d'autre part. Ces divergences s'appliquent également aux données budgétaires. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, les fichiers du Ministère indiquent que les dépenses d'investissement totales inscrites au budget se chiffraient à 177 millions de gourdes pendant les AB 82-84 et les dépenses réalisées à 105 millions de gourdes. Des fichiers du Ministère du Plan il ressort que les dépenses budgétisées s'élevaient à 181 millions de gourdes et les dépenses réalisées à 152 millions de gourdes.

2.29 Ces divergences s'expliquent par la nature complexe et chaotique du système de planification, de budgétisation, de suivi et de décaissement. Le système est si complexe qu'il ne peut être examiné en détail dans le présent rapport. En bref, toutefois, le Ministère du Plan était théoriquement chargé de collaborer avec les unités de planification des ministères sectoriels à l'élaboration des plans de développement quinquennaux qui sont reflétés dans les budgets d'investissement annuels. En fait, il n'y avait pas de planification efficace ni au niveau des ministères sectoriels ni au Ministère du Plan. Ce dernier, en effet, dans ses plans quinquennaux se concentrait sur la définition des objectifs physiques à long terme sans tenir compte des contraintes financières et économiques. Il ne liait même pas ces objectifs à la liste de projets proposés. Etant donné que les donateurs financent la majeure partie des investissements publics, les projets contenus dans les plans quinquennaux avaient tendance à être tout simplement une compilation de projets en cours, de projets qui seraient de toute vraisemblance financés par les donateurs, et de projets requérant un financement domestique. Les projets n'étaient pas évalués, sauf si les donateurs eux-mêmes le faisaient. Le budget d'investissement annuel fut élaboré par le Ministère du plan dans le cadre d'une enveloppe globale de dépenses d'investissement du Trésor, établie par le Ministère des finances; ce dernier ne tenait pas compte de l'incidence de ladite enveloppe sur le niveau de fonds de contrepartie requis et donc sur les décaissements des donateurs. Par conséquent, les programmes d'investissement annuels étaient en deçà des prévisions du plan quinquennal et les investissements réels étaient encore inférieurs aux montants inscrits au budget annuel (Tableau II.9). Les procédures de décaissement étaient extrêmement compliquées, exigeant l'autorisation du ministère sectoriel et du Ministère du Plan avant que le Ministère des finances puisse débloquer les fonds. Dans la pratique, même les autorisations complètes n'aboutissaient pas nécessairement à des décaissements intégraux. Le suivi des projets et le contrôle des dépenses relèvent des ministères sectoriels et du Ministère du Plan; en fait cela ne s'effectuait que pour les dépenses financées par le Trésor. Pour citer un exemple concernant cette fois le Ministère de l'éducation, il ressortait des fichiers dudit ministère que les décaissements afférents à deux projets financés par l'IDA se chiffraient à la fin de l'AB 85, à 1,6 million de gourdes alors que les fichiers de l'IDA indiquaient qu'ils atteignaient 11,1 millions de gourdes.

2.30 Ce système complexe et opaque n'est pas seulement gênant et peu pratique. En effet, un environnement où les circuits d'information étaient inefficaces ou inexistants - et les points de contrôle nombreux mais sans

coordination et sans rapport avec les objectifs du programme d'investissement - offrait de nombreuses possibilités de détourner les ressources de leur but initial. En fait, ce système en place a probablement été conçu pour fonctionner de cette manière. Le Gouvernement présent a l'intention de changer le système.

Tableau II.9 : INVESTISSEMENTS PREVUS, BUDGETISES ET REELS
AB 81-84 /a
(millions de gourdes)

	Financement domestique /b	Financement extérieur	Financement total
Montants prévus au plan quinquennal	1.260	2.640	3.900
Montants annuels révisés	1.091	2.087	3.178
Investissements réels	772	1.459	2.232
<u>Ratios (%)</u>			
Investissements			
réels par rapport aux investissements révisés	71	70	70
réels par rapport au plan quinquennal	61	55	57

/a Non compris l'usine sucrière USND et l'achat d'actions de Ciment d'Haïti; ces deux éléments n'étaient pas inclus dans les plans ou budgets.

/b Le "Financement domestique" suit ici la pratique suivie par l'Etat en la matière et comprend les fonds de contrepartie de l'USAID PL-480 qui sont à proprement parler un financement extérieur; ils représentent environ 30 % du financement domestique.

Sources : MEF, MP, estimations de la mission.

2.31 La mission s'est efforcée de reconcilier les données contradictoires relatives au programme d'investissement. Néanmoins, des problèmes importants demeurent. Pendant les AB 84-85 le financement domestique s'élevait à 67 % et était concentré en énergie, télécommunications et industrie (Tableau II.10). Le secteur "Autres" - qui ne furent pas examinés en détail par la mission car ils semblent avoir peu de rapport avec le développement - représentait 11 %. La génération interne de liquidités d'une entreprise publique est en général, utilisée uniquement pour l'autofinancement d'investissements de l'entreprise. Les fonds du Trésor toutefois peuvent être utilisés pour investir dans n'importe quel secteur et leur répartition entre secteurs donne peut-être la meilleure indication sur les priorités réelles du Gouvernement : les

catégories "Autres", urbanisme, agriculture et transports représentent 76 % du total. La catégorie "Autres" est essentiellement composée d'activités régionales et spéciales, qui sont pour la plupart couvrant probablement des dépenses de fonctionnement. Il est tout à fait évident que la priorité que le Gouvernement prétend accorder à l'agriculture et à l'éducation n'est pas reflétée dans le programme d'investissement; cela se reflète également dans le niveau inadéquat des budgets de fonctionnement de ces deux secteurs. En effet, une comparaison des quatre premières années de la période du plan en cours avec le plan pour les AB 77-81 fait ressortir que la part de l'agriculture dans les investissements publics est tombée de 17,3 à 15,6 % et celle de l'éducation de 7,6 à 4,4 %.

2.32 La mission a pu rassembler des données relativement compatibles sur les allocations sectorielles pour les AB 84-85. Ces données, figurant au Tableau II.10, ne reflètent pas l'accent énorme que le secteur public a mis sur l'industrie, et qui s'est traduit par la construction de l'usine sucrière USND pendant les AB 81-83, et par l'acquisition d'entreprises privées en faillite ou chancelantes, telles que Ciment d'Haïti et l'ENAOL, ou encore le rôle de syndic joué par l'Etat pour l'usine sucrière USN (Chapitre IV).

Tableau II.10 : ALLOCATION SECTORIELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
PAR SOURCES DE FINANCEMENT, MOYENNE AB 84-85
(pourcentage)

	Total	Trésor	Total financement domestique	Aide externe
Agriculture	17	14	14	24
Industrie	7	5	13	4
Energie	21	1	34	13
Transports	13	11	7	17
Télécommunications	9	-	20	2
Secteur urbain	8	17	5	9
Eau	2	5	3	2
Education	5	4	1	7
Santé	9	7	2	13
Autres	11	34	11	11
Moyenne (millions de gourdes)	930	108	345	585

Source : Tableaux 2.13-2.16 de l'Appendice statistique.

2.33 Le budget de l'AB 86 semblait représenter un progrès par rapport aux budgets précédents. Le nombre total de projets était ramené de 300 environ pendant l'AB 85 à 110; la majorité des projets éliminés étaient des "projets d'appuis" sans résultats visibles et servaient uniquement à créer des emplois. Les compressions de personnel n'ont pas suivi toutefois, ce qui signifie que les employés ont été absorbés par d'autres projets. Même les 110 projets maintenus semblent correspondre en fait à 145 projets, certains anciens projets ayant été regroupés, particulièrement en agriculture et énergie, sous de nouveaux titres. En 1985, le Ministère du Plan donnait des autorisations de décaissement pour 166 projets. A la mi-AB 86, le Gouvernement réduisit les dépenses de développement du Trésor de 11 millions de gourdes par mois à 3 millions; durant l'AB 87 elles augmenteront.

Rendement des investissements publics

2.34 En général, les investissements publics n'ont pas été rentables en Haïti. Les Chapitres III-XI traitent des investissements effectués dans les différents secteurs. Si les investissements publics en agriculture depuis l'AB 76 avaient eu un taux de rentabilité de 12 %, ce qui correspond approximativement au coût d'opportunité du capital en Haïti, le PIB agricole aurait été supérieur de 7 % au cours de l'AB 85 et par conséquent le PIB global aurait pu être 2 % plus élevé. Élément plus important encore, des investissements publics efficaces en agriculture auraient probablement augmenté le rendement des investissements agricoles privés. La perte de ressources résultant du monopole et des mesures de protection accordées aux cinq grandes entreprises industrielles publiques au cours des AB 82-85, représentait près de 4 % du PIB. Les actions mises en place en juillet 1986 (fermeture ou désistement de deux de ces entreprises - ENAOL et l'usine sucrière USDN) réduiront ces pertes. Les rendements sont plus difficiles à quantifier pour d'autres secteurs mais les exemples d'investissement non rentables se répètent partout, sauf dans les secteurs de l'énergie et des routes.

2.35 Ces résultats médiocres sont encore plus surprenants lorsqu'on tient compte du nombre d'organismes d'aide externe actifs en Haïti, des ressources en personnel qu'ils ont consacrées à la planification des projets et de l'importance des investissements publics pendant les AB 81-85 (environ 10 %).

2.36 Pourquoi les investissements publics ont-ils eu des rendements aussi faibles? Tout d'abord, comme il en a été discuté au Chapitre I, les réformes de structure nécessaires n'ont pas été effectuées aux fins d'établir un ensemble de stimulants appropriés pour les producteurs privés agricoles et industriels; ceci a une incidence directe sur le rendement des investissements publics. Un programme d'irrigation ne peut produire de meilleurs rendements de culture s'il n'existe pas de système pour allouer l'eau ou couvrir les frais d'entretien. Par ailleurs, les entreprises industrielles publiques ont bénéficié de monopoles qui leur ont permis de fonctionner si inefficacement que, loin de contribuer à la croissance de la production et des revenus elles l'ont freinée. ENAOL perdit le monopole en matière d'huile végétale en avril 1986.

2.37 Deuxièmement, une part importante des prétendus "investissements" financés par des ressources domestiques ne sont pas, en fait, des investissements. Les fonds d'investissement sont utilisés soit pour des salaires, soit pour des objectifs autres que l'investissement, ou encore sont détournés. Environ 50-60 % des contributions du Trésor sont sous forme de salaires, d'où la forte proportion des fonds d'investissement utilisée pour les secteurs "Autres". Ceci est "rationnel" en ce sens que les budgets de fonctionnement sont inadéquats. Il en va de même dans une proportion moindre pour les investissements financés par les donateurs, particulièrement pour les fonds de contrepartie USAID PL-480. Certains donateurs commencent à refuser le financement de tels salaires (habituellement sous la forme de suppléments) mais cela compte le risque de déplacer le fardeau vers le Trésor. Le financement des objectifs autres que les investissements comprenait les frais de fonctionnement du supermarché de l'association des Volontaires de la sécurité nationale (VSN) maintenant dissoute (1 million de gourdes pendant l'AB 85). Il est impossible de quantifier les fonds détournés du budget d'investissement, mais les détournements sont confirmés par les nombreux témoignages donnés par les donateurs avec anecdotes à l'appui.

2.38 Troisièmement, la sélection des projets a été médiocre. Il ne s'agit pas simplement d'un manque de consistance entre les projets sélectionnés et les objectifs globaux, mais également de la sélection de chaque projet et des variantes de projets. Le Gouvernement n'a pas la capacité pour évaluer les projets et a eu tendance à accepter les projets proposés par les donateurs, sans en évaluer l'incidence économique. Les projets financés uniquement par le Gouvernement ou par des prêts commerciaux extérieurs, tels que l'usine sucrière de l'USND et la plupart des projets à larges composantes salariales, ont été sélectionnés sur la base de critères autres que celle de la rentabilité économique. Rares sont les donateurs qui ont évalué les projets qu'ils ont financés, comme en témoignent les réponses aux questionnaires, résumées à l'Appendice III. Les taux de rentabilité économique ont été estimés pour moins de 5 % des projets.

2.39 Quatrièmement, les dépenses ordinaires nécessaires pour obtenir des rendements acceptables des investissements n'ont été couvertes ni au niveau du projet ni au niveau sectoriel. Au niveau du projet, ni le Gouvernement ni les donateurs n'ont pu fournir des informations à la mission (Appendice III) sur les dépenses de fonctionnement probables des projets d'investissement, sauf pour le secteur de la santé. Certes, au cours des réunions de coordination, les donateurs ont toujours reproché au Gouvernement de n'avoir pas évalué ces coûts, mais eux-mêmes ne les ont pas estimés, même pour les projets qu'ils financent. Le manque de provisions pour frais de fonctionnement hors-salaires ont déjà été discutés dans la section traitant des dépenses de fonctionnement. Dans certains secteurs, elles comprenaient également les salaires; les écoles manquent d'enseignants qualifiés car les salaires sont trop bas, même pour attirer des candidats instituteurs potentiels vers l'Ecole normale, qui est gratuite. Si les installations physiques - tels que les réseaux d'irrigation ou encore les écoles - ne peuvent fonctionner, elles ne peuvent avoir de rendement.

Recommandations générales

2.40 Comme il en a été discuté au Chapitre I, la réforme des dépenses publiques devrait faire partie intégrale d'un vaste programme de réformes structurelles conçu pour lancer l'économie haïtienne sur la voie d'une croissance soutenue. Un tel programme a été amorcé.

2.41 Dans ce contexte, quatre des cinq objectifs globaux du plan en cours sont tout à fait appropriés. Il importe de réaliser la croissance agricole et industrielle, spécialement pour l'exportation. L'éducation, tout particulièrement l'expansion de l'alphabétisme et la formation technique spécifique, est indispensable à un développement soutenu. La stabilité financière est nécessaire pour reconstituer les réserves et éviter que l'économie fonctionne au bord du désastre. La stabilité fut restaurée depuis février 1986.

2.42 Toutefois, un des objectifs n'est que partiellement approprié : la décentralisation. Au fil des ans, il ne fait aucun doute qu'une meilleure répartition spatiale des avantages de la croissance économique sera nécessaire; Port-au-Prince est actuellement énormément favorisée (Chapitre VIII). Cependant, il convient d'abord de réaliser une croissance économique. La croissance industrielle, du moins au cours des quatre à cinq prochaines années, devra découler de l'expansion de la région déjà industrialisée, c'est-à-dire Port-au-Prince. Cette région possède déjà la plupart des infrastructures nécessaires et il est évident que pour des raisons d'efficacité, il sera plus facile de compléter les installations existantes plutôt que d'entamer de nouvelles. En termes courants de projets, le programme d'investissement ne devra subir que de légères modifications pour donner suite à cette recommandation : il ne devrait pas y avoir de nouveau parc industriel public en dehors de Port-au-Prince (Chapitre IV) et, présentement, une extension majeure de l'aéroport de Cap-Haïtien ne semble pas justifiée (Chapitre VI). Contrairement à l'emplacement industriel, il convient de décentraliser de plus en plus les programmes sociaux; l'éducation et la santé en milieu rural ont été beaucoup trop négligées (Chapitres X et XI).

2.43 La décentralisation occupait cependant l'essentiel du temps du Ministère du Plan, bien que cette entreprise n'était pas basée sur l'analyse, par exemple, des différents taux de rentabilité économique ou de l'impact social des investissements dans les différentes parties du pays. Il convient d'arrêter les travaux amorcés en début 1986, visant à établir un cadre juridique pour la décentralisation des directions du Ministère du Plan en quatre régions et trois sous-régions.

2.44 Quels devraient être les objectifs des dépenses publiques à la lumière des quatre objectifs économiques globaux? D'abord, le niveau global des dépenses doit être tel qu'elles peuvent être financées, maintenant et à l'avenir, par les ressources disponibles, sans recourir à l'expansion du crédit au secteur public qui a un effet déstabilisateur, ni à l'emprunt commercial extérieur. Les dépenses extrabudgétaires doivent par conséquent cesser; ce qui fut fait en février 1986. Le maintien de

cette politique exigera une amélioration du contrôle financier exercé par le Ministère des finances, surtout sur les entreprises publiques; ceci exige une certaine réorganisation et une assistance technique extérieure. L'élimination des dépenses extrabudgétaires ne signifie pas que les allocations budgétaires ne devraient pas être modifiées au cours de l'année budgétaire mais plutôt que des augmentations explicites dans un secteur devraient être compensées par des réductions correspondantes dans d'autres ou par un accroissement des recettes.

2.45 Deuxièmement, les dépenses publiques doivent être axées dans l'avenir immédiat sur l'amélioration du rendement des investissements existants, tant publics que privés. Ce qui revient en particulier à fournir des ressources de fonctionnement adéquates pour la vulgarisation agricole et l'éducation; à achever les investissements prioritaires dont l'exécution a été retardée, spécialement en agriculture; et à fournir l'infrastructure nécessaire pour l'agriculture et l'industrie. Le Gouvernement pourrait également prolonger les heures de travail officielles en vue d'accroître la productivité journalière.

2.46 Troisièmement, le processus de planification, budgétisation, décaissements et suivi des dépenses publiques devrait être réorganisé en vue d'éliminer le gaspillage et la corruption, et permettre une sélection appropriée des projets et la préparation d'un programme d'investissement public rationnel, efficient et coordonné. Il convient de simplifier le système actuel qui est très complexe. Des modifications institutionnelles importantes qui vont au-delà de la portée du présent rapport sont de toute évidence nécessaires; il faudra très probablement déléguer la planification, la sélection et le suivi des projets aux ministères sectoriels tout en laissant au Ministère des finances la responsabilité pour la budgétisation et les décaissements, l'introduction de la budgétisation anticipative et la planification financière à moyen terme.

2.47 Une révision en profondeur est nécessaire pour arriver à une planification efficace en Haïti; le seul rôle rempli efficacement par l'ancien Ministère du Plan était l'octroi des autorisations de décaissements, fonction qui aurait dû relever du Ministère des finances. Il est évident qu'il serait plus utile d'avoir une petite unité s'occupant du développement à moyen terme, des grandes lignes de l'économie, de la forme globale des investissements publics, la performance des ministères sectoriels, des entreprises publiques et autres. L'expérience de la Banque mondiale ailleurs, spécialement en Afrique, indique qu'une budgétisation satisfaisante requiert qu'un même ministère ait la responsabilité des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

2.48 Le cycle du plan quinquennal est inapproprié dans un monde moderne et en évolution rapide. Il pourrait être remplacé, comme cela a été le cas dans bien des pays, par un programme triennal glissant d'investissements publics. Suivant cette recommandation, le reste du présent rapport se concentre sur l'AB 86 et les trois prochaines années, les AB 87-89. La sélection des projets doit être améliorée par

l'introduction de l'évaluation systématique des projets (ou du moins, des projets d'une certaine envergure) et par un examen complet des frais de fonctionnement des projets d'investissement.

2.49 La coordination entre le Gouvernement et les donateurs a également besoin d'être sensiblement améliorée. La coordination a été efficace dans le secteur de l'énergie mais pas ailleurs. Les secteurs agricole, d'éducation et des transports présentent des problèmes de coordination (Chapitres III, X et VI). Au-delà de ces secteurs spécifiques toutefois, il serait peut-être souhaitable que les différents donateurs envisagent de limiter leur participation à un nombre réduit de secteurs ou d'accroître le cofinancement avec d'autres donateurs considérés comme chefs de file dans divers secteurs. La mise au point d'un programme d'investissement approprié pourrait largement contribuer à la coordination. Un point central devrait être établi au sein de l'administration qui assurerait (????).

2.50 Toutes ces modifications institutionnelles prendront du temps et nécessiteront une assistance technique appropriée pour leur mise en oeuvre. Rien ne devrait empêcher qu'elles soient presque toutes mises en place dès le début des années 90.

Programme de dépenses publiques recommandé, AB 86-89

2.51 Les Chapitres III-XI donnent le détail des propositions relatives aux investissements publics pour les divers secteurs dans le cadre des recommandations générales décrites ci-dessus. Pour la première fois, les besoins en dépenses de fonctionnement sont également déterminées explicitement pour le développement, de l'agriculture, des travaux publics, de l'éducation et de la santé. La présente section regroupe les recommandations relatives aux dépenses d'investissement et aux dépenses de fonctionnement contenues dans le reste du rapport. Elle indique que ces dépenses sont réalisables sans accroissement réel des dépenses du Trésor et dans les limites de l'enveloppe d'aide externe anticipée, même sous le scénario d'une économie faible décrit au Chapitre I. Cela est en grande partie dû au fait que les cas de gaspillages, de corruption et d'inefficience identifiables dans le présent budget actuel étaient fort nombreux. D'autres mesures sont en voie d'être mises en oeuvre et devraient permettre la prévention de gaspillages futurs, dès que les études et les vérifications de compte appropriées auront été réalisées.

2.52 Le Tableau II.11 donne une récapitulation des niveaux de dépenses de fonctionnement recommandés pour les ministères axés sur le développement; les niveaux résultent essentiellement d'un accroissement des ressources ordinaires autres que salariales, indispensables à des opérations efficaces. Exception faite du MSPP, les niveaux recommandés incluent les dépenses de fonctionnement auparavant cachées dans le budget d'investissement. Les données disponibles au MSPP n'ont pas permis d'effectuer cela à ce stade. Un accroissement notable par rapport au budget de l'AB 86 s'impose. Cependant, même cet accroissement présuppose que les ONG continueront à fournir des services de développement au moins

au niveau soutenu durant l'AB 85. Les niveaux recommandés tiennent compte d'améliorations potentielles de l'efficacité des différents ministères (discutées au chapitre pertinent) mais ne supposent aucun changement de la structure relative des salaires de la fonction publique, à l'exception des modifications prévues pour les enseignants en vertu de la Charte de l'enseignant (Chapitre X).

Tableau II.11 : DEPENSES ORDINAIRES RECOMMANDEES POUR
LES MINISTERES AXES SUR LE DEVELOPPEMENT, AB 86-89
(millions de gourdes aux prix courants)

	AB 86 budget	AB 86	AB 87	AB 88	AB 89
MARNDR	37	85	85	85	85
MTPTC	77	82	96	84	78
MEN	105 /a	115	119	119	125
MSPP	90	85	90	95	100
TOTAL	309	367	390	383	388

/a Y compris l'Université d'Etat, l'UEH.

Sources : MEF, AB 86; recommandations de la mission.

2.53 Si les fonds de fonctionnement sont rendus disponibles et si les réformes structurelles et les modifications du système de fixation des prix sont effectuées (Chapitre I), les investissements publics et privés, nouveaux et existants, devraient commencer à produire des rendements plus élevés. Dans le cas contraire, il serait inutile d'entamer de nouveaux investissements publics, du moins en agriculture, éducation et santé.

2.54 Le Tableau II.12 présente le programme d'investissement public recommandé, en se fondant sur l'hypothèse que les recommandations relatives aux dépenses de fonctionnement seront suivies. Tout comme celles-ci, les investissements publics demeureront dans l'ensemble constants en valeur réelle jusqu'à la fin de l'AB 89, c'est-à-dire au-dessus du niveau réel de l'AB 85 mais en deçà des prévisions généralement exagérées sur les décaissements d'aide externe contenues dans le budget de l'AB 86. D'autres hausses réelles ne seront possibles que lorsque les dépenses de fonctionnement et les opérations courantes des ministères concernés auront été améliorées. Les niveaux recommandés comprennent en fait des hausses réelles de l'investissement en capital, puisqu'ils excluent les dépenses de fonctionnement auparavant déguisées.

**Tableau II.12 : PROGRAMME ET FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS
PUBLICS RECOMMANDES, AB 86-89**
(millions de gourdes aux prix de L'AB 86)

	AB 86	AB 87	AB 88	AB 89	AB 86-89	
					Millions de gourdes	Pour- centage
TOTAL DES SECTEURS	800	806	821	877	3.304	100
Agriculture	155	155	155	155	620	19
Industrie	25	50	15	-	90	3
Energie	192	136	155	161	644	19
Transport	88	109	120	148	465	14
Télécommunications	61	50	50	50	211	6
Secteur urbain	67	82	94	102	345	10
Eau	40	53	50	67	210	6
Education	72	42	42	42	198	6
Santé	70	100	110	121	401	12
Autres	30	30	30	30	121	4
FINANCEMENT TOTAL	800	806	821	877	3.304	100
Financement domestique	251	300	286	259	1.096	33
Trésor	133	123	125	129	510	16
Entreprises publiques	118	177	161	130	586	18
Aide externe	550	506	535	618	2.209	67
Engagée	543	259	206	174	1.182	36
Additionnelle	7	247	329	444	1.027	31

Sources : Tableaux 2.23-2.26 de l'Appendice statistique.

2.55 Par rapport aux dernières années, les principales modifications dans les allocations sectorielles doivent accroître les décaissements dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de l'adduction d'eau, et réduire les décaissements en industrie, transports et "autres". Toutes ces modifications sont compatibles avec les objectifs du plan, à l'exception semble-t-il des augmentations pour la santé et l'adduction d'eau et de la réduction en industrie. Dans le premier cas toutefois, il s'agit d'une question comptable, car il n'a pas été possible d'isoler les dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement du secteur de la santé. De ce fait, toute augmentation du budget de fonctionnement du MSPP figurant au Tableau II.11 est bien plus modeste en

valeur relative que celle de l'agriculture et de l'éducation. La baisse en industrie est imputable au fait que les résultats des entreprises industrielles publiques en Haïti ayant toujours été médiocres, tout futur investissement industriel devrait être confié au secteur privé.

2.56 Le niveau d'investissements publics recommandé contribuera à une hausse substantielle des investissements privés, spécialement sous le scénario des réformes mentionné au Chapitre I. Avant l'AB 89, par exemple, la part du secteur privé dans la totalité des investissements pourrait atteindre 58 %, comparée à 44 % au cours de l'AB 85.

2.57 Le programme d'investissements publics recommandé ne devrait pas présenter de difficultés de financement. La contribution du Trésor pendant chacune des années de la période de AB 86-89 ne dépasse jamais les 136 millions de gourdes prévues au budget pour l'AB 86. La génération de liquidités par les entreprises publiques viendra pour les deux tiers de l'EdH (énergie) et TELECO (télécommunications), deux compagnies qui ne devraient pas avoir de difficultés à réaliser les excédents d'exploitation nécessaires (Chapitres V et VII). Les déboursements d'aide devrait être de l'ordre de 2.200 millions de gourdes (440 millions de dollars), dont 1.200 millions de gourdes environ (240 millions de dollars) ont déjà été engagés. De nouveaux engagements (200 millions de dollars environ) sont donc nécessaires. Les décaissements d'aide d'un montant annuel moyen de près de 110 millions de dollars comparent favorablement à l'aide totale probable, même sous le scénario du "même cas" (Chapitre I). Elle fut estimée à environ 190 millions de dollars par an d'ici à l'AB 89, y compris plus de 110 millions de dollars pour le fisc, mais après exclusion de l'aide aux ONG et pour le crédit (cette comparaison indique également qu'Haïti a besoin d'aide externe pour soutenir les ONG et la balance des paiements, et non simplement pour financer les investissements publics).

2.58 Le problème du financement revient donc à identifier les sources possibles pour financer un budget de fonctionnement accru pour les quatre ministères axés sur le développement. Le gaspillage était si considérable dans le budget courant, que le problème du financement n'est en fait qu'un problème mineur. Il s'agit plutôt de savoir comment utiliser les ressources supplémentaires qui seront libérées par l'élimination du gaspillage après l'AB 86.

2.59 Le Tableau II.13 présente un bon exemple. Les dépenses des ministères sont celles recommandées plus haut pour les quatre ministères axés sur le développement auxquelles les dépenses existantes des autres ministères, pendant l'AB 86. Les autres ministères voient leur niveau de dépenses réduit comme conséquence du licenciement présumé des agents fictifs et improductifs et de l'élimination de la catégorie "sans justification". Cette réduction de 10 % est très modeste; tous les ministères examinés par la mission avaient plus de 10 % de leurs effectifs dans les catégories susmentionnées. Ces modifications auront pour effet de redéployer les dépenses vers le développement et de réduire la part relative de l'administration publique générale. Bien sûr, la réduction des effectifs est une option très difficile sur le plan politique;

néanmoins il faut commencer quelque part. Les subventions à la BNDAI ont été exclues de la catégorie "autres dépenses identifiées" à partir de l'AB 87. Les obligations à l'égard des fournisseurs domestiques sont présumées être intégralement payées au cours de l'AB 86 et ne devraient pas réapparaître. Le service de la dette est calculé sur la base de la dette existante et tel qu'il est projeté au Tableau II.6. Les dépenses de fonctionnement non identifiées sont ramenées à 25 % de leur niveau au budget de l'AB 86 en supposant qu'elles sont pour l'essentiel inappropriées et injustifiées; en supposant que la moitié a déjà été dépensée pendant l'AB 86, la réduction de 75 % ne s'applique qu'à la seconde moitié de l'AB 86. Le niveau des dépenses d'investissement est conforme aux recommandations ci-dessus.

Tableau II.13. DEPENSES DU TRESOR RECOMMANDEES /a
AB 86-89 ET BUDGET, AB 86
 (millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	AB 86 Budget	AB 86	AB 87	AB 88	AB 89
Ministères et bureaux					
MARNDR, MTPTC, MEN & MSPP	309	367	390	383	388
Autres	403	403	363	363	363
Autres dépenses de fonctionnement identifiées	98	98	85	85	85
Obligations non acquittées à l'égard des fournisseurs nationaux	49	49	-	-	-
Service de la dette	156	156	127	113	105
Dépenses de fonctionnement non identifiées	179	112	45	45	45
Investissements	136	133	123	125	129
Total	1.330	1.318	1.123	1.104	1.105

/a De sources domestiques.

Sources : Tableaux II.1, II.2, II.11 et II.12.

2.60 Ces réallocations et réductions modestes des dépenses signifient que le programme recommandé pour l'AB 86 peut être réalisé dans les limites des ressources présumées disponibles, tandis que les programmes des AB 87-89 produiront un excédent courant annuel pour le Trésor de 200 millions de gourdes si les recettes se maintiennent au niveau de l'AB 86. L'excédent pourrait être plus important si les donateurs commencent à financer explicitement les dépenses de fonctionnement, bien que cela ne semble pas nécessaire. Il sera plus élevé en cas de croissance économique et des recettes; en effet, il pourrait atteindre environ 400 millions de gourdes avant l'AB 89 sous le scénario "de la réforme" (Chapitre I). L'excédent annuel de 200 millions de gourdes est si considérable que même si certaines réductions proposées ne peuvent être appliquées - ce qui semble peu probable - il ne sera pas difficile de financer les dépenses publiques nécessaires pour le développement. La disparition des dépenses extrabudgétaires déterminera également la matérialisation d'un tel excédent.

2.61 Dans la pratique, il est sans aucun doute possible d'éliminer d'autres éléments de gaspillage du budget de fonctionnement. Deux études peuvent identifier de nouvelles économies possibles. D'abord une vérification de la répartition réelle des récentes dépenses de fonctionnement devrait avoir lieu afin d'identifier les abus (et par conséquent les économies réalisables) et également pour examiner minutieusement les catégories inexpliquées comme la catégorie "accréditifs". Ensuite, il faudrait évaluer le nombre d'emplois nécessaires pour le fonctionnement efficace de la fonction publique, dresser une liste détaillée des emplois existants; ensuite sur base de la comparaison des deux, les compressions appropriées pourront être réalisées, utilisant des schémas visant à encourager les employés à quitter la fonction publique. La taille appropriée de la fonction publique devrait être déterminée sur une base plus solide que les estimations présentes de la Commission de la fonction publique; ces estimations indiquent, toutefois, déjà qu'il s'agira de compressions très importantes. Les réductions ne mèneront pas nécessairement à des économies au cours des premières années - du fait du coût des incitations à démissionner et à prendre la retraite et probablement d'un accroissement de la facture des pensions - mais devraient aboutir à des économies substantielles au fil des ans. Un système de pensions adéquat devrait également être mis en place.

2.62 Les mécanismes précis de réduction des emplois dans la fonction publique doivent encore être déterminés. Ils pourraient inclure : a) la mise au point d'une politique des salaires et traitements, après vérification des effectifs; b) des mesures de politique générale appropriées concernant, par exemple, l'attrition, la retraite anticipée, les primes de fin de service, etc.; c) l'assouplissement des règlements du personnel; et d) la création d'autres emplois.

2.63 Une part des ressources libérées par l'élimination du gaspillage pourraient être utilisées pour augmenter les salaires de ceux qui demeureront dans la fonction publique, et spécialement pour redresser le déséquilibre sectoriel entre l'administration publique générale et les

ministères axés sur le développement. Le personnel médical et enseignant pourrait en bénéficier; en effet le volume des dépenses proposées pour l'éducation au Chapitre X pourraient être augmenté avant l'AB 89 si on réalise des économies assez rapidement.

2.64 la réforme institutionnelle, et partant les besoins d'assistance technique pour le programme proposé ci-dessus seront considérables; il importe néanmoins d'y répondre. Les domaines prioritaires seront les suivants : a) correction de la désorganisation du système d'information; b) institution d'un contrôle financier; c) amélioration du processus de budgétisation et de planification des investissements, spécialement la budgétisation anticipative et la planification à moyen terme; d) coordination des donateurs et résistance aux pressions exercées par les donateurs pour des projets inappropriés; et e) contrôle des entreprises publiques.

CHAPITRE III

AGRICULTURE

Le secteur et sa planification

3.01 L'agriculture haïtienne est en stagnation depuis dix ans au moins et probablement depuis plus longtemps. Durant la dernière décennie, le PIB agricole par habitant est tombé à 1,5 % par an, passant de 363 gourdes à 312 aux prix de l'AB 76. Dans les zones rurales, les revenus par habitant gravitent autour d'un niveau très bas assurant seulement la subsistance. Cette situation ne peut être renversée que par une série de réformes structurelles profondes et une amélioration de la politique des prix, accompagnées d'une plus grande efficacité des investissements publics et privés et d'une amélioration des services mis à la disposition des agriculteurs par l'Etat 1/.

3.02 La responsabilité pour le secteur agricole incombe principalement au Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR); les autres ministères jouant un rôle important sont ceux du Développement communautaire et du Plan, qui gèrent chacun des projets de développement régional dotés de composantes agriculture; du Commerce et de l'Industrie, responsable de la promotion des exportations; de l'Economie et des Finances (MEF) qui supervise le secteur agroindustriel public; et des Travaux publics, des Transports et des communications, qui construit et entretient les routes rurales. Si l'on exclut les agro-industries et les routes rurales (respectivement traitées aux Chapitres IV et VI), 21 % environ du budget de l'Etat pour les investissements agricoles sont du ressort de ministères autres que le MARNDR, comme l'indique le Tableau III.1.

3.03 A ce budget d'investissement public, dont 90 % sont financés par des donateurs si l'on tient compte de l'aide PL 480 des Etats-Unis, s'ajoute l'aide bilatérale des Etats-Unis et du Canada à l'agriculture, au travers -- de façon croissante -- des ONG, qui dépensent maintenant un minimum de 30 millions de gourdes par an, dont 23 millions proviennent de l'USAID seul. Généralement, ces ONG et leurs budgets ne sont ni contrôlés, ni coordonnés par le MARNDR ou le MP, bien que le MARNDR ait récemment indiqué qu'il souhaitait avoir une position plus forte par rapport aux ONG engagées dans l'aménagement des bassins fluviaux et dans la conservation des sols.

1/ Nombre de mesures structurelles ou affectant les prix sont décrites dans le rapport N° 5375-HA de juin 1985 de la Banque mondiale : Haïti : Etude du secteur agricole, et résumées au Chapitre III du Rapport N° 5601-HA de juin 1985 de la Banque mondiale : "Haïti : Comment stimuler la croissance"

Tableau III.1 : BUDGET DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN
AGRICULTURE, AB 86 (millions de gourdes)

	Sources de financement		Total
	Domestiques	Externes <u>a/</u>	
MARNDR	21	185	206
Autres ministères	23	32	55
Total	44	217	261

a/ Dont 42 millions de gourdes d'aide PL-480 des Etats-Unis et 1 million de gourdes d'aide en nature similaire provenant d'autres pays.

Source : Tableau 3.2. de l'Appendice statistique.

3.04 Les efforts menés depuis dix ans par le secteur public et les ONG financées par l'aide étrangère pour augmenter la production agricole et le revenu de la population rurale ont eu apparemment peu d'effets à cause de l'importance secondaire accordée à l'agriculture : les dépenses publiques réelles dans ce secteur ont été faibles et elles ont été gaspillées et mal utilisées. Les ressources du Gouvernement haïtien budgétisées et réellement dépensées pour des investissements dans l'agriculture ont - par opposition à celles provenant de l'aide externe - décliné chaque année, sauf une, durant la période AB 81-85. Ces investissements ont été très inefficients : si le budget d'investissement du MARNDR depuis 1975 aurait, par exemple, eu une rentabilité moyenne de 12 %, le PIB agricole réel de 1985 aurait dépassé celui de 1976 de 7 %, plutôt que d'être du même ordre; une rentabilité de 6 % seulement aurait permis d'augmenter la production de 5 %. Ces chiffres excluent les investissements agricoles faits par les autres ministères. Depuis la mi-84 toutefois, l'agriculture a commencé à bénéficier à la fois d'une plus grande attention et de plus de ressources budgétaires.

3.05 Les objectifs du plan AB 85-86 en cours pour l'agriculture comprennent une réorientation vers les exportations, un taux de croissance sectorielle de 2 % pour l'AB 86, un développement de l'emploi, une augmentation du pouvoir d'achat rural et une réduction du déficit alimentaire. Les actions proposées dans le plan pour atteindre ces objectifs comprennent l'amélioration de la gestion des projets de développement public; la remise en état et l'extension de l'irrigation, principalement dans la vallée de l'Artibonite; la reconstitution du cheptel porcin; la fiscalisation de certaines recettes, telles que les taxes et redevances sur l'irrigation; l'expansion des cultures d'exportation par la réduction de la taxe à l'exportation sur le café et l'abolition de la taxe à l'exportation sur les essences; des programmes de reboisement et de conservation des sols pour réduire l'érosion, protéger

les travaux d'irrigation de l'envasement, et créer des emplois; une meilleure distribution des engrais et des semences améliorées pour augmenter les rendements des cultures vivrières; et une meilleure collecte des données sectorielles. Nombre de ces mesures doivent être mises en oeuvre par le biais de projets de développement rural intégré. Les objectifs en sont raisonnables mais ils auraient pu viser, avant tout, à l'augmentation de la productivité, qui est particulièrement entravée par la pression de la population sur les terres.

3.06 La planification officielle de l'agriculture relève essentiellement de l'Unité de programmation (UP) du MARNDR, également en charge de l'évaluation et du suivi des projets. L'UP a produit la plupart des travaux préparatoires du MARNDR pour le prochain plan quinquennal AB 87-91. Cependant, l'UP n'évalue pas systématiquement les projets proposés et elle n'en a examiné en moyenne que six par an au cours des cinq dernières années; elle n'analyse pas les coûts de fonctionnement des projets proposés ni l'incidence budgétaire de ceux-ci; elle ne dispose pas d'informations adéquates sur les coûts des projets financés par les donateurs; et elle ne contrôle pas du tout les projets entièrement financés par des donateurs ou gérés par d'autres ministères. En fait, la qualité généralement faible des données disponibles sur les projets en Haïti est particulièrement frappante dans le secteur agricole.

La rentabilité médiocre des investissements publics dans l'agriculture

3.07 Les investissements publics dans l'agriculture ont eu de mauvaises performances, ce qui tient en partie à des facteurs sociologiques, anthropologiques, historiques et politiques, ainsi qu'à trois facteurs plus susceptibles de modifications :

- a) la composition de ce qui est intitulé "investissement";
- b) les problèmes sérieux de fonctionnement et de gestion dans les ministères concernés et, surtout, au MARNDR; et
- c) une incapacité chronique à prendre des mesures politiques et organisationnelles complémentaires, y compris le financement adéquat des dépenses ordinaires, ce qui est essentiel pour que les investissements aient un rendement.

Ces facteurs aident également à expliquer pourquoi tant de projets ne sont jamais achevés mais se poursuivent d'année en année et, en fait, de plan quinquennal en plan quinquennal. Chaque facteur est discuté.

A. Composition du budget d'investissement

3.08 Dans la pratique, quelque 35 à 50 % des dépenses d'investissement du MARNDR financées domestiquement sont utilisées pour payer des salaires, ce qui devrait être couvert par le budget de fonctionnement. Une autre partie, importante mais non identifiée, du budget d'investissement est affectée à des dépenses ordinaires autres que

salaires pour compenser leur quasi absence au budget de fonctionnement (voir B ci-après). En outre, certains donateurs ont utilisé, en partie, leurs contributions au budget d'investissement du MARNDR pour payer des suppléments de salaires et d'autres dépenses, en fait ordinaires. Il est donc probable que la part du budget d'investissement effectivement investie ne dépasse pas la moitié du budget total.

3.09 Par ailleurs, une partie importante du budget d'investissement agricole (Tableau III.3) est allouée à des projets de développement rural et de conservation des ressources naturelles. Les premiers généralement manquent un objectif de production spécifique et englobent beaucoup d'éléments socialement désirables, tels que l'éducation rurale et l'adduction d'eau, mais qui ne contribuent à la productivité qu'à très long terme. Les seconds se concentrent sur la lutte contre l'érosion des collines qui, bien importante, ne contribueront probablement pas à des améliorations majeures de la productivité.

B. Problèmes de fonctionnement et de gestion des ministères

3.10 1. Insuffisance du budget d'ordinaire. Les fonds budgétisés et dépensés par le MARNDR pour assurer ses opérations - carburant pour les véhicules, fournitures, etc. - sont très insuffisants : ils représentent moins de 5 % du budget de fonctionnement. Le reste va aux salaires. La part de ces dépenses opérationnelles dans le budget de fonctionnement est un peu plus élevée - environ 20 % - dans le cas des organismes semi-autonomes relevant du MARNDR, qui incluent plusieurs organismes régionaux de développement rural. Mais, qu'il s'agisse de 5 ou de 20 %, ce pourcentage est bien trop faible pour un ministère qui met en oeuvre des projets et fournit des services dans les campagnes haïtiennes. Quarante pour-cent serait plus raisonnable.

3.11 Les procédures budgétaires actuelles ne donnent aux ministères aucun pouvoir discrétionnaire de transférer des fonds d'une rubrique à l'autre au sein du budget de fonctionnement; les fonds inutilisés d'une rubrique doivent être retournés au Trésor et ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins. Rien n'incite donc à réduire le personnel afin d'augmenter les crédits opérationnels. Ce problème existe dans tous les ministères mais il est particulièrement aigu dans le cas du MARNDR, qui l'a circonvenu en utilisant le budget d'investissement pour financer les opérations. Et ceci ne fut guère facile, car 35 à 50 % de ce budget vont déjà aux salaires. En fait, sur la base des deux budgets réunis, plus de 85 % des dépenses ordinaires sont consacrées aux salaires.

3.12 2. Personnel en surnombre, affectations erronées et manque de discipline professionnelle. Après avoir compté environ 2.200 agents pendant plusieurs années, le personnel émargeant au budget du MARNDR a augmenté de 5 % en 1985, du fait que le ministre de l'époque aurait fait des recrutements et aurait augmenté les effectifs du ministère en province. En novembre 1985 en revanche, le directeur de l'administration se préparait à réduire l'effectif global d'environ 10 % et à faire porter la réduction sur les nombreux cadres qui ne se présentent pas au ministère

ou n'y travaillent pas effectivement quand ils sont présents. Il est certain que cette catégorie représente plus de 10 % du total et qu'elle est protégée pour des raisons politiques. En outre, il y a apparemment un nombre considérable d'employés "fantômes". La mission n'a pas pu procéder à une analyse détaillée de la situation, mais elle a, en fait, remarqué que l'UP avait une feuille de présence de 26 personnes pour un effectif inscrit au budget de 39.

3.13 Il est certain qu'une part trop grande du personnel du MARNDR est basée à Port-au-Prince. A l'exception de ceux qui travaillent dans les projets de développement rural intégré, le MARNDR n'a pratiquement aucun agent de vulgarisation agricole sur le terrain et ce dans un pays à 80 % rural. Ceci aide à expliquer le maigre rendement des investissements agricoles, tant publics que privés.

3.14 3. Lourdeur des procédures de décaissement. Les problèmes de décaissement qui affectent l'ensemble des dépenses publiques en Haïti sont discutés au Chapitre II. Dans le cas de l'agriculture, ils sont aggravés par la faiblesse du personnel du MARNDR et par le grand nombre de donateurs qui sont actifs dans le secteur et suivent des procédures différentes. Le Tableau III.2 démontre que les dépenses effectivement financées des sources domestiques ont été en moyenne de 85 % des montants inscrits au budget; ceci représente une amélioration par rapport au passé et reflète l'importance plus grande maintenant accordée à l'agriculture. La différence entre budgets et dépenses réelles fut encore plus grande dans le cas des donateurs externes, atteignant 47 % en moyenne. Pour l'ensemble des investissements dans l'agriculture financés des différentes sources, les dépenses n'ont donc représenté en moyenne que 55 % des budgets.

Tableau III.2 : INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS L'AGRICULTURE :
DEPENSES REELLES ET DEPENSES BUDGETISEES,
AB 82-85 (pourcentages)

Source de financement				
	AB82	AB83	AB84	AB85
Domestiques et PL-480	67	85	86	84
Externes	30	65	47	..
Total	39	70	56	..

Source : Tableau 3.6. de l'Appendice statistique

3.15 Le taux apparemment plus faible des décaissements des dépenses financées par les donateurs provient de plusieurs causes fort différentes. Premièrement, l'agriculture n'échappe pas à la tendance

générale à surestimer dans les plans quinquennaux et les plans annuels les dépenses futures des donateurs. Deuxièmement, des projections excessivement optimistes ont été faites de l'apport des donateurs à des projets agricoles prioritaires mais sans financement engagé. Troisièmement, certains donateurs ont réduit leurs décaissements en fonction de l'insuffisance des fonds de contrepartie de l'Etat. Quatrièmement, le Gouvernement a été souvent incapable de remplir les conditions qui doivent être remplies avant que les donateurs puissent procéder au décaissement. Cinquièmement, les donateurs ont tous des procédures différentes de recrutement de personnel, d'approbation des projets, d'engagement et de décaissement des fonds; ces différences dans les procédures sont d'autant plus lourdes dans le secteur agricole que beaucoup de donateurs y sont engagés et que les services publics sont dotés d'un personnel relativement faible.

3.16 Renouvellement rapide du personnel de haut niveau. Au cours des dix dernières années, le MARNDR a eu, en moyenne, un autre ministre tous les ans. Le renouvellement des titulaires d'autres postes clefs est, lui aussi, rapide et ceci a pour conséquence que les gestionnaires ne tiennent pas à prendre des mesures à l'encontre du personnel inefficace, car le soutien politique, dont ils ont besoin, pourrait de ce fait disparaître du jour au lendemain. La fréquence des renouvellements a également affecté la continuité du programme : aucun ministre n'a eu l'occasion d'établir ou de mettre en oeuvre une stratégie, voire de tirer les leçons de son l'expérience.

C. Politiques complémentaires et organisation

3.17 Les projets agricoles peuvent être répartis en sept catégories d'action principales : le développement rural intégré, l'irrigation, le crédit agricole, la recherche appliquée, la conservation des ressources naturelles, la production végétale et la vulgarisation agricole, et l'élevage. La présente section examine les mesures complémentaires et l'organisation nécessaires mais généralement absentes dans chacun des cas. En plus, et ceci est très important, l'effet stimulant des prix offerts aux agriculteurs n'est pas adéquat.

3.18 1. Développement rural intégré. La majeure partie du budget d'investissement en agriculture est consacré à des projets de développement rural intégré financés par l'aide externe. Le financement de ces projets est suffisant et le taux de décaissement est le plus élevé du secteur; cependant ces projets souffrent fortement des problèmes opérationnels qui affligent le MARNDR; les projets qui bénéficient de la plus grande autonomie organisationnelle sont les moins gênés. En plus, les dépenses de fonctionnement des projets de développement rural intégré sont très élevées car ils fournissent des services qui n'étaient pas offerts auparavant. A moins de facturer les services rendus, ils n'ont aucun moyen apparent de recouvrer les coûts ordinaires, et encore

moins les coûts d'investissement. Leur couverture devra donc se faire par une augmentation du budget de fonctionnement du MARNDR ou de celui des ONG financées par le MARNDR ou par des donateurs externes.

3.19 Les projets de développement rural intégré n'ont pas occasionné une augmentation importante de la production rapide, sauf dans la vallée de l'Artibonite, cela tient en partie aux problèmes d'exécution et de coûts ordinaires discutés plus haut et également à l'insuffisance de la technologie. De nouveaux efforts doivent être faits pour fournir un ensemble approprié de services de production aux agriculteurs. La recherche appliquée pilote, comme d'identifier les techniques qui conviendraient, est généralement indispensable avant le lancement de projets sur une grande échelle. Il y a beaucoup à faire en matière de communication des résultats des recherches - et des expériences de l'exécution - entre les unités de projets, qui ont tendance à travailler isolément, et pour améliorer les liens entre la recherche et la vulgarisation agricole.

3.20 2. Irrigation. Les investissements en irrigation font généralement partie du développement rural intégré et, à juste titre, ils mettent l'accent sur la remise en état des installations plutôt que sur la construction de nouvelles installations. Inclure ces investissements dans le développement rural tend toutefois à détourner l'attention du rôle clef de l'irrigation comme investissement essentiel à l'augmentation de la production et de la productivité. Jusqu'à présent en outre, les projets n'ont pas résolu les problèmes liés qui font que les réseaux d'irrigation ne sont pas entretenus. En tête de ces problèmes viennent l'incertitude des droits des occupants des terres, l'absence d'associations d'usagers, l'insuffisance du financement des opérations et de l'entretien, et la utilisation inéquate de l'eau.

3.21 Haïti devrait arrêter et mettre en vigueur un ensemble de lois et de règlements, remis à jour, régissant l'utilisation des terres et de l'eau, incluant la tarification des services d'irrigation fournis par le MARNDR basée sur des prix de production totaux et la fixation de redevances sur l'irrigation sur la base de la superficie. Ceci permettrait de distribuer l'eau et les terres de manière plus efficace et d'augmenter la production agricole. L'augmentation des redevances générerait également des recettes indispensables pour financer le fonctionnement et l'entretien des installations. L'idée d'associations des usagers de l'eau, personnes juridiques dotées du pouvoir de priver d'eau les membres qui n'ont pas payé leurs redevances, pourrait être diffusée. Les associations pourraient également servir de mécanismes de distribution, intrant et pour fournir les services de vulgarisation agricole et le crédit agricole, et mener la recherche appliquée. D'autres mécanismes pourraient également être efficaces.

3.22 Une fois que ces problèmes auront été résolus, les projets d'irrigation pourraient être concentrés sur certains bassins fluviaux. Le Gouvernement et tous les donateurs concernés planifieraient leurs efforts en irrigation et en aménagement des bassins fluviaux.

3.23 3. Crédit agricole. Les deux organismes de crédit agricole, le Bureau de crédit agricole (BCA) et la Banque nationale de développement agricole et industriel (BNDAI) sont dans un piteux état. Les dépenses de fonctionnement du BCA sont de 29 gourdes pour 100 gourdes prêté et son taux de recouvrement des prêts est inférieur à 80 %; ceci revient à dire que prêter 20 millions de gourdes coûte 7,5 millions de gourdes par an au Gouvernement et aux donateurs. La situation de la BNDAI paraît encore plus mauvaise.

3.24 Cette hémorragie est principalement due à l'incapacité de ces organismes de licencier le personnel incompetent et aux taux de recouvrement insuffisant dans le cas des employés du secteur public et autres ayant des relations politiques. Le Gouvernement se doit de licencier le personnel médiocre et restaurer l'ordre dans l'application de la réglementation régissant le crédit. Les organismes de crédit devront ensuite poursuivre en justice les mauvais payeurs, sans motifs valables. Il s'agit là d'une étape bien plus importante que la création d'une nouvelle institution de crédit qui serait probablement confrontée aux mêmes problèmes.

3.25 4. Recherche appliquée. La recherche appliquée est essentielle pour Haïti qui compte de nombreux micro-climats. Les variations importantes de précipitations et de l'altitude ne permettent pas de faire passer les productions végétales d'un écosystème à l'autre et d'une région à l'autre. La recherche est importante si l'on veut que les projets de développement rural intégrés aient un impact sur la production. Le projet de recherche sur la production agricole actuellement financé par l'USAID se développe mais il faut le renforcer pour diffuser plus rapidement les essais positifs et pour réduire les essais qui se chevauchent.

3.26 5. Conservation des ressources naturelles. La sérieuse érosion des coteaux est un problème majeur pour l'agriculture dans les collines; pour l'agriculture en plaine, l'érosion cause l'envasement des réseaux d'irrigation et, souvent, de sérieux dégâts durant les fortes pluies; pour l'énergie hydroélectrique, l'érosion diminue la capacité utile du réservoir du barrage de Peligre (voir le Chapitre V).

3.27 Malgré la gravité de l'érosion, le MARNDR n'a pas développé de mécanisme d'exécution de projets de conservation des sols qui soit généralisable ou efficient. Des programmes pilotes sont testés à différents endroits mais peu d'entre eux, voire aucun, n'attirent les agriculteurs sans subventions ou paiements directs pour exécuter les travaux de conservation. Il est indispensable de mettre au point une stratégie globale qui intègre la conservation des sols et le reboisement agricole dans les collines, et qui présente des avantages économiques directs pour les agriculteurs et serait liée à l'aménagement du bassin fluvial. Il est certain qu'il est bien plus facile de prôner une telle stratégie que de la formuler; il n'en reste pas moins qu'elle constitue un préinvestissement tout à fait prioritaire pour l'agriculture et probablement pour l'économie tout entière si l'on veut que des investissements efficaces en conservation des sols soient faits dans les

années 90. Les projets en cours devraient procéder à des expérimentation en vue de mettre au point une stratégie de ce type et les unités de projet devraient échanger leurs expériences en la matière fréquemment.

3.28 Les projets de conservation des sols sont également affectés par l'absentéisme foncier et la mauvaise gestion des terres de l'Etat; tous deux empêchent une coordination de l'action. Les cultivateurs qui louent leurs terres doivent recevoir des assurances adéquates quant à leurs droits d'occupation pour que les incitants à l'amélioration de l'emploi des terres soient efficaces, pour que la réglementation sur la conservation des sols puisse être appliquée et, bien sûr, pour que la production ne continue pas à être perdue par suite de l'utilisation inadéquate de bonnes terres. L'exécution des projets serait également plus aisée si le MARNDR concentrait ses efforts de conservation des sols sur les bassins fluviaux déterminés ou sur les districts de conservation d'eau en conjonction avec la remise en état des travaux d'irrigation (voir 2 ci-dessus).

3.29 6. Production végétale et vulgarisation agricole. Les projets de production végétale incluent des services de vulgarisation agricole en dehors des zones des projets de développement rural intégré. Ces projets - qui devraient intégralement relever du budget de fonctionnement - ne sont pas financés convenablement par suite de désaccords entre le MEF, le MARNDR et l'USAID (le donateur externe) sur la manière dont ils devraient fonctionner. Les services de vulgarisation agricole sont entravés par manque de budget de fonctionnement, par l'insuffisance de la formation des agents, par le suivi médiocre et par la faiblesse de la gestion. Outre qu'il doit prendre des mesures pour surmonter ces problèmes, le MARNDR ne peut se permettre d'ignorer la contribution que les ONG pourraient faire; il pourrait également envisager de former leur personnel en même temps que ses propres agents, sur base de facturation; cela aiderait à recouvrir les frais des nouveaux organismes de formation de personnel de niveau intermédiaire qui dépendent du MARNDR.

3.30 7. Elevage. Le projet de reconstitution du cheptel porcin du MARNDR, financé par la BID, a démarré très lentement par suite de difficultés à fournir le soutien vétérinaire d'importance primordiale. L'ACDI et le FAC ont l'intention de financer des projets similaires en utilisant du bétail mieux adapté aux petites exploitations. En outre, un projet de l'USAID, exécuté exclusivement par des ONG, a déjà produit un cheptel d'environ 10.000 porcins. Les services vétérinaires mis à part, les projets de reconstitution du cheptel porcin n'ont pas d'incidence sur le budget ordinaire.

Programme d'investissement et plan de financement, AB86-89

3.31 Qu'il s'agisse du Gouvernement ou des donateurs, la planification n'est pas suffisamment avancée pour présenter un programme global d'investissement pour la période AB86-89. Des projets éventuels peuvent toutefois être identifiés auprès des sources suivantes :

- a) les projets du MARNDR dans le plan annuel de l'AB86, dont le coût global est de 1.360 millions de gourdes;
- b) les projets agricoles des autres ministères qui figurent au plan pour l'AB86;
- c) les projets non-terminés qui figuraient au plan annuel de l'AB 85, dont le coût total s'élevait à 440 millions de gourdes, et qui n'ont pas été repris dans le plan annuel de l'AB 86 mais redémarreront probablement dans les années qui viennent; et
- d) les nouveaux projets proposés par les donateurs, qui indiquent un financement total de leur part d'environ 750 millions de gourdes mais n'indiquent pas d'estimation de la contrepartie haïtienne nécessaire 2/.

3.32 Ces différentes sources indiquent que la répartition future des projets sera similaire à la répartition présente. En fait, la majeure partie du programme d'investissement concernera l'achèvement de projets en cours. Le programme continuera à favoriser les exportations. Il mettra l'accent sur la remise en état et l'expansion des réseaux d'irrigation. Il continuera à inclure des investissements dans le développement rural, la conservation des sols et le reboisement, la reconstitution du cheptel porcin, l'expansion du crédit agricole, et la distribution de semences, d'engrais et d'autres intrants. Le prochain plan quinquennal continuera à mettre l'accent sur les cultures vivrières et la diffusion de technologies nouvelles. Il supposera donc plus de vulgarisation agricole, plus de formation à la vulgarisation agricole et une coopération plus étroite entre le secteur public et les ONG. A l'évidence, les priorités au niveau des projets et des dépenses n'ont pas été suffisamment déterminées.

3.33 Les nouveaux projets envisagés indiquent que les donateurs continueront à suivre leurs propres priorités. L'USAID a l'intention de travailler étroitement avec les ONG dans les domaines de l'agro-foresterie, de l'agriculture dans les collines et de la conservation des sols. L'aide française sera consacré à la continuation de projets de développement rural intégré. La BID poursuivra ses activités de développement de l'irrigation intégrée, particulièrement dans la vallée de l'Artibonite. L'IDA complétera son projet forestier expérimental par un projet d'arboriculture plus vaste. La majeure partie des ressources externes additionnelles sera consacrée à l'irrigation dans le cadre de projets de développement rural.

3.34 Les projets agricoles sont si nombreux et la collecte des données par le Gouvernement et la plupart des donateurs si médiocre qu'il est impossible de déterminer le montant réel des dépenses pour les projets

2/ Voir les Tableaux 3.09 à 3.12 de l'Appendice statistique.

en cours d'exécution. Il n'existe pas non plus d'estimation des dépenses nécessaires pour achever ces projets. Aucun plan de financement véritable n'existe, sauf pour le budget de l'AB 86 (Tableau III.3). Malheureusement, les données ne permettent pas d'isoler l'irrigation du développement rural. Il n'y a aucune raison de s'attendre à des modifications importantes des ordres de grandeur pour la période AB 87-89.

Tableau III.3 : COMPOSITION DU BUDGET DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES, AB 86
(millions de gourdes)

	Domestique a/	Donateurs	Total	Part (%)
Développement rural intégré (irrigation comprise)	15,3	74,4	89,7	34
Crédit	13,7	16,5	30,2	12
Recherche appliquée	3,5	7,7	11,2	4
Conservation des ressources naturelles	25,8	16,7	42,5	16
Production végétale et vulgarisation agricole	8,5	22,5	31,0	12
Élevage	6,0	6,0	12,0	5
Autres (études principalement)	14,1	30,2	44,3	17
Total	86,8	173,9	260,7	100

a/ Dont 43 millions de gourdes d'aide PL-480 des Etats-Unis et d'aide similaire de donateurs.

Source : Tableau 3.2 de l'Appendice statistique.

3.35 Le budget total pour l'agriculture au cours de l'AB 86 semble indiquer une forte augmentation tout du budget de fonctionnement que du budget d'investissements financés domestiquement, qui passent d'un total combiné de 72 millions de gourdes pour l'AB 85 à 102 millions de gourdes (Tableau III.4). En fait, cette augmentation reflète une augmentation de 133 % des fonds PL-480 de l'USAID, que le Gouvernement qualifie de ressources domestiques et il conviendrait de les inclure dans les sources extérieures. En outre, le déclin apparent de la part du budget d'investissement financée par l'extérieur est largement dû à une réduction correspondante de l'assistance de l'USAID hors PL-480. Le budget agricole global pour l'AB 86 est en fait inférieur à celui de l'AB 85, la part de l'agriculture dans le total des budgets ordinaires et d'investissement de l'ensemble des secteurs n'a pas changé : elle est de 13 % comme en l'AB 85.

Tableau III.4 : FINANCEMENT DU BUDGET DU MARNDR, AB 85-86
(millions de gourdes à prix courants)

	AB 85	AB 86
Budget de fonctionnement : Trésor	33	38
Budget de développement : Trésor	18	21
(Domestique) PL 480 (Etats-Unis)	18	42
Autre aide en nature	3	1
Budget de développement : Donateurs (Externe)	185	142
Total agriculture :	257	244
Trésor	51	59
Donateurs	206	185

Sources : Budgets AB 85 et AB 86 du MEF; plans annuels AB 85 et AB 86 du MP.

Recommandations

3.36 Les réformes clés de la politique agricole qui aideraient à garantir que les investissements sont attrayants et qu'ils ont une rentabilité satisfaisante comprennent : une politique des prix appropriée; la mise au point d'une réglementation codifiée et appliquée sur l'utilisation des terres et de l'eau, y compris les redevances sur l'irrigation suffisante pour le couvrir le total des prix de production; une bonne administration de la législation régissant les contrats de crédit agricole; ainsi que l'amélioration du régime foncier. Les redevances sur l'irrigation devraient contribuer à augmenter les recettes et générer une modeste partie des ressources supplémentaires nécessaires au Trésor pour l'agriculture. Les autres moyens de générer des recettes dans le secteur agricole incluent l'alignement des loyers des terres de l'Etat sur les prix du marché et la taxation des grandes propriétés terriennes. Il ne sera pas facile de mettre en oeuvre ces mesures, mais elles sont tout aussi essentielles que la réorientation des dépenses publiques recommandée ci-après. En leur absence, les investissements publics en agriculture continueront à avoir des rendements faibles.

3.37 Les obstacles à l'exécution doivent être surmontés, ceci requiert l'amélioration de la gestion du MARNDR et une forte hausse de son budget de fonctionnement. Mais les deux doivent aller de pair.

3.38 Les améliorations de la gestion du MARNDR devraient inclure une amélioration de la discipline de travail et des procédures de décaissement, ainsi que l'allongement des mandats des ministres et

d'autres cadres clefs. Le MARNDR devrait promouvoir un élargissement des échanges d'expériences entre les unités de projets, les ONG et les donateurs. Les double-emplois actuels dans les projets proviennent souvent de l'ignorance de ce que les autres font. Il est clair qu'en cette matière, les donateurs et le MARNDR ont une obligation réciproque de s'informer mutuellement sur leurs activités et leurs performances techniques. En outre, le MARNDR doit coopérer plus étroitement avec les ONG comme il a commencé à le faire en matière de conservation des sols et de reboisement. Les besoins de l'agriculture haïtienne sont si vastes que le Gouvernement ne peut se permettre de ne pas utiliser les services de toute organisation désireuse d'aider, surtout lorsqu'il n'en coûte rien au fisc. L'attitude réceptive du MARNDR, qui semble actuellement se faire jour, est très importante pour que cette coopération réussisse.

3.39 Les fonds dont le MARNDR dispose devraient être fortement augmenté, qu'il s'agisse de son budget de fonctionnement ou de son budget d'investissement; il devrait en aller de même des fonds de contrepartie en gourdes afin d'assurer le meilleur usager des investissements des donateurs. Très peu de projets nouveaux devraient être entrepris d'ici l'AB 90 afin de laisser du temps pour exécuter convenablement les projets en cours et d'adopter de nouvelles politiques appropriées au secteur agricole. Ceci ne réduirait pas le flux d'aide si les décaissements sur les projets en cours devaient augmenter. Une évaluation plus détaillée des projets existants est nécessaire pour éliminer ceux qui ne sont pas efficaces.

3.40 Beaucoup de projets inclus dans le programme d'investissements agricoles pour l'AB 86 et de ceux qui devraient relever du programme l'AB 87-89 sont compatibles avec les priorités sectorielles. Il y a toutefois trois exceptions. Premièrement, les projets de développement rural demeurent trop complexes et ne se concentrent pas suffisamment sur la production agricole. Deuxièmement, le projet proposé visant l'établissement d'une série d'usines régionales de transformation de produits laitiers, ne semble pas avoir une justification évidente. Troisièmement, les projets de conservation des sols manquent toujours d'une stratégie efficace et il faut les considérer comme des expérimentations en vue de développer une stratégie plutôt que comme des solutions au problème sérieux de l'érosion en Haïti. D'importants investissements pourraient alors être mis en place dans les années 90.

3.41 Les projets agricoles sont trop nombreux, les données disponibles trop limitées pour permettre la présentation d'un programme détaillé d'investissements recommandés et de son plan de financement pour AB 86-89. En revanche, on peut avancer que le niveau des dépenses publiques annuelles pour l'agriculture devrait être approximativement celui indiqué au Tableau III.5, qui présente également le budget de l'AB 86 à titre de comparaison. Le total des dépenses recommandées est de 960 millions de gourdes à prix constants de l'AB 86, dont 540 millions (56 %) proviendraient du Trésor et le solde de 44 %, soit 420 millions (84 millions de dollars), des donateurs de l'aide extérieure. Il n'est pas possible d'estimer la composante devises des dépenses recommandées,

mais il est peu probable qu'elle dépasserait les 44 % devant être financés par les donateurs. Ces propositions requièrent une forte rationalisation du budget agricole et il se peut qu'une assistance technique considérable soit nécessaire pour les mettre en oeuvre.

3.42 Le Tableau III.5 présente toutes les dépenses de fonctionnement sous le budget de fonctionnement dans un souci de logique; en réalité il peut en être différent, s'il s'avère par exemple plus simple pour certains donateurs de financer des frais de fonctionnement en les qualifiant d'investissements. Les niveaux de dépenses recommandés supposent une forte augmentation des fonds affectés par le Trésor à l'agriculture : de 59 à 135 millions de gourdes par an; l'aide externe budgétisée diminuerait de plus de 40 %, mais les 105 millions de gourdes (21 millions de dollars) par an requis devraient être effectivement décaissés et se situeraient bien au-delà du niveau de l'aide réelle des dernières années qui fut, en moyenne, de 70 millions de gourdes (14 millions de dollars).

Tableau III.5 : DEPENSES ET FINANCEMENT DU MARNDR RECOMMANDES, AB 86-89
ET BUDGET REEL, AB 86
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	Dépenses annuelles recommandées AB 86-89	Budget AB 86
<u>Applications</u>	<u>240</u>	<u>244</u>
Fonctionnement (Personnel)	85 (50)	38 (35)
Investissement (Personnel)	155 (-)	206 (22)
<u>Sources</u>	<u>240</u>	<u>244</u>
Trésor	135	59
Aide extérieure	105	185

Sources : Estimations de la mission et MARNDR.

3.43 Les données disponibles ne permettent pas d'estimer quelle part des 420 millions de gourdes (84 millions de dollars) de l'aide externe requise pour l'AB 86-89 a déjà été engagée. (Pour l'analyse globale contenue au Chapitre II, elle est supposée être de 52 millions de dollars, soit 100 % des besoins pour l'AB 86 et 50 % de ceux de l'AB 87-89; ceci suppose l'engagement de 32 millions de dollars supplémentaires).

3.44 Les dépenses recommandées ci-dessus excluent également celles des ministères autres que le MARNDR. Si elles restaient à leurs niveaux antérieurs, les estimations ci-dessus devraient être augmentées de 25 %

pour couvrir l'ensemble du secteur. Le Gouvernement devrait consolider toutes les dépenses relatives au secteur agricole au sein d'une seul ministère. Il est par exemple peu logique que le Ministère du plan exécute un projet de développement rural, comme c'est le cas actuellement.

3.45 Les 85 millions de gourdes de dépenses annuelles de fonctionnement recommandées devraient comprendre au moins 35 millions de gourdes pour les opérations. En outre, 15 à 20 % des effectifs du MARNDNR - ceux qui sont inefficaces - devraient être licenciés et ceux qui restent devraient se voir attribuer des augmentations de salaires sélectives sur la base des performances et du désir d'être transférés de Port-au-Prince en province. Ceci devrait faire passer la masse salariale de 57 millions de gourdes à 50 millions, ce qui représente une diminution d'environ 14 %.

3.46 Le niveau des investissements recommandé ci-dessus est inférieur d'environ 50 millions de gourdes à celui prévu au budget de l'AB 86. Quelque 50 % proviennent du seul jeu d'écritures qui fait passer des dépenses opérationnelles du budget d'investissement en budget de fonctionnement. L'autre moitié devra provenir de réductions de certains projets prévus en l'AB 86. Il est urgent d'examiner cela en détail; une solution consisterait à réduire le financement du projet de crédit agricole si les frais de gestion internes des organismes de crédit et les pertes sur les prêts peuvent être réduits. Sous réserve d'analyse future, certains projets de développement rural pourraient également être éliminés.

3.47 Pour l'AB 87-89, les domaines prioritaires devraient être la remise en état des systèmes d'irrigation, la recherche appliquée, la fourniture d'intrants à la production, et la conservation des sols. Peu de projets nouveaux devraient être entamés. Les principales exceptions seraient les projets-relais des projets existants, qui sont souvent appelées "nouveaux projets" par les donateurs mais ne le sont pas vraiment. En revanche, le développement rural doit se concentrer sur l'irrigation et ne pas s'encombrer de trop de composantes sociales. En outre, deux nouveaux projets sont nécessaires. Premièrement, il faudrait développer un projet de fourniture par le secteur privé d'intrants pour en augmenter la disponibilité dans les campagnes au travers des réseaux commerciaux en place. Deuxièmement, il est indispensable d'avoir un projet de formation à la vulgarisation agricole et de diffusion de cette vulgarisation pour assurer une formation aux agents de tous niveaux et, idéalement, englober ceux des ONG. Ces deux propositions de projet n'ont pas été chiffrées mais elles devraient être incluses dans les dépenses sectorielles globales proposées pour les AB 87-89. Accompagné d'un meilleur fonctionnement des services du MARDNR, ces deux projets devraient augmenter substantiellement le taux de rentabilité des investissements dans l'agriculture.

CHAPITRE IV

ENTREPRISES PUBLIQUES INDUSTRIELLES

4.01 L'industrie haïtienne comprend trois sous-secteurs : l'assemblage industriel pour l'exportation, le secteur privé substituant à l'importation et les entreprises publiques industrielles. Comme il a été analysé au Chapitre I et dans le rapport intitulé Haïti : comment stimuler la croissance, l'expansion de l'industrie ne peut provenir que des exportations, dont la promotion présuppose l'élimination des mesures qui les défavorisent actuellement. Les dépenses publiques affectent le secteur industriel de deux manières principales : d'une part en fournissant aux exportateurs une infrastructure et d'entretien par les industries d'Etat.

I. Besoins d'infrastructure des exportateurs privés

Infrastructure et parcs industriels

4.02 Les exportateurs privés ont un besoin d'approvisionnement régulier d'électricité, de transports, de télécommunications et d'eau. Ces sujets sont largement abordés aux Chapitres V à IX, qui traitent de l'infrastructure des différents secteurs. Les problèmes spécifiques mentionnés par les exportateurs de Port-au-Prince sont, par ordre approximatif d'importance, la mauvaise qualité ou l'absence de services du télex, l'irrégularité de l'approvisionnement en électricité et l'insuffisance de l'alimentation en eau. Ses investissements pour venir à bout des deux premiers problèmes sont déjà engagés; ceux pour l'adduction d'eau sont en cours de préparation mais ils prendront plus de temps.

4.03 L'emplacement géographique constitue un aspect important de l'infrastructure industrielle qui n'est pas traité dans les différents chapitres traitant de l'infrastructure. A l'heure actuelle, la majeure partie de l'activité industrielle haïtienne est concentrée dans la région de Port-au-Prince, où il existe un parc industriel public en cours d'expansion (SONAPI), un parc industriel privé (SODECOSA) et des plans pour deux autres parcs privés. En outre, l'idée d'établir une zone franche industrielle au port de Port-au-Prince ou dans sa proximité est discutée. En dehors de Port-au-Prince, il existe un petit parc industriel privé - une extension de SODECOSA - à Gonaïves; une étude de préfaisabilité financée par la BID est également en voie de préparation pour deux parcs industriels éventuels au Cap Haïtien et Les Cayes, et pour une zone franche à Port-au-Prince.

4.04 Pendant plusieurs années, les plans gouvernementaux ont mis l'accent sur le développement régional et ils comportaient des mesures visant à encourager l'industrie à s'implanter en dehors de Port-au-Prince. Mais, présentement les faits ne prouvent nullement que

l'industrie privée souhaite s'établir ailleurs. Port-au-Prince dispose d'un bon port, d'un bon aéroport et d'autres formes d'infrastructure nécessaires. En outre, le secteur privé satisfait la demande de parcs industriels. Il se peut qu'à l'avenir une décentralisation soit nécessaire mais, il faut rétablir d'abord la croissance.

Recommandations

4.05 Mis à part l'extension en cours de la SONAPI, il n'est pas nécessaire que le secteur public s'engage davantage dans les parcs industriels durant les AB 86-89, particulièrement en dehors de Port-au-Prince. En fait, le Gouvernement pourrait envisager de désister de l'entreprise publique rentable qu'est la SONAPI. L'idée d'une zone industrielle franche doit être creusée y compris sa pension, privée ou publique, et les études nécessaires doivent être effectuées avant que tout investissement ne soit entrepris. Les parcs industriels existants sont pratiquement des zones franches. Là aussi, aucun investissement public ne semble probable durant la période AB 86-89.

II. ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES

4.06 Au début de 86, il y avait cinq entreprises industrielles publiques moyennes et plusieurs petites. Cette section se limite aux cinq principales :

- a) L'Entreprise nationale des oléagineux (ENAO), une huilerie végétale;
- b) La Minoterie d'Haïti;
- c) Ciment d'Haïti;
- d) Usine sucrière du Nord (USN), une raffinerie délabrée achetée au secteur privé; et
- e) Usine sucrière nationale de Darbonne (USND), une nouvelle raffinerie.

Les quatre premières ont à l'origine été établies sous forme d'entreprises privées ou mixtes, que l'Etat a fini par reprendre. L'USND a été construite par l'Etat même dans le cadre des investissements publics.

4.07 Jusqu'en 1985, chaque entreprise occupait une place spéciale dans l'économie haïtienne. ENAO avait le monopole du broyage des graines oléagineuses, du commerce de l'huile semi-raffinée et de l'exportation des dérivés des farines. La Minoterie avait le monopole des importations de blé et de farine et de la production de farine de blé. Ciment d'Haïti avait le monopole de fait de la production et du commerce du ciment. Les prix des produits de toutes ces entreprises étaient contrôlés par l'Etat. Jusqu'en mars 1985, elles étaient exonérées d'impôts.

Aspects financiers et opérationnels

4.08 Jusqu'en 1985, les prix facturés par toutes les entreprises pour leur produits vendus sur le marché domestique dépassaient de loin les prix frontière. Les performances financières des entreprises n'en restaient pas moins mixtes (Tableau IV.1). Les deux raffineries et l'huilerie ont subi de fortes pertes, surtout si l'on tient compte des amortissements et des frais financiers. La minoterie et la cimenterie étaient rentables; en fait, excluant les très gros bénéfices de la Minoterie, les quatre autres entreprises réunies auraient dégager une perte annuelle moyenne d'environ 38 millions de gourdes après amortissements et frais financiers.

Tableau IV.1 : ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES :
RÉSUMÉ DES PERFORMANCES FINANCIÈRES MOYENNES, AB 83-85
(en millions de gourdes à prix courants)

Entreprise	Recettes d'exploit- ation	Dépenses d'exploit- ation	Résultat d'exploit- ation	Frais finan- ciers & amor- tissements	Résultat global
ENAOI	148	180	19	25	(7)
La Minoterie	294	228	67	3	64
Ciment d'Haïti	111	82	29	22	7
USN a/	18	20	(2)	4	(6)
USND	20	27	(7)	25	(32)
Total	641	536	105	79	26

a/ AB 84 et AB 85 seulement.

Source : Calculs de la mission, basés sur les informations produites par les entreprises.

4.09 La rentabilité de deux des entreprises ne devrait toutefois pas être considérée comme une preuve de leur efficience. Elle tient au contraire au fait que les prix contrôlés de la farine et du ciment étaient suffisamment supérieurs aux prix frontière pour que La Minoterie et Ciment d'Haïti fassent des profits malgré leur inefficience. Les huiles végétales et le sucre étaient également vendus à des prix dépassant nettement les prix mondiaux; ceux-ci n'étaient cependant pas suffisants pour compenser financièrement l'inefficience de l'ENAOI, de l'USND et de l'USN. Le Tableau IV.2 indique que leurs coûts de production étaient nettement supérieurs dans chaque cas aux prix c.a.f. des importations concurrentielles.

4.11 Les causes de la faible efficience varient d'une entreprise à l'autre. Toutefois, un personnel excessif et des frais généraux élevés étaient des causes communes. Chacune des entreprises, dont l'effectif

global dépassait 1.800 personnes, aurait fonctionner avec moins de la moitié de leurs employés, dans certains cas avec moins d'un tiers. A La Minoterie, l'ENAOL et Ciment d'Haïti, les frais de gestion et autres frais fixes étaient également nettement supérieurs à ceux que des entreprises fonctionnant sous des conditions plus concurrentielles auraient pu supporter. L'ENAOL et les deux raffineries souffraient de la faible utilisation de leur capacité, la première par suite de la faiblesse de la demande domestique, et les autres par suite du manque de matières premières. Les entreprises qui importaient des matières premières - ENAOL, La Minoterie et, dans une moindre mesure, Ciment d'Haïti - payaient des prix c.a.f. nettement supérieurs à ceux qu'elles auraient dû payer d'après les prix mondiaux et les frais de transport connus. Ceci tenait fréquemment à la concentration excessive sur une source unique d'approvisionnement, qu'il s'agisse d'un pays ou d'une entreprise, ou peut-être aussi dans certains cas de paiements : au début 1986, l'ENAOL et La Minoterie avaient toutes deux accumulé des dettes envers leurs fournisseurs de graines. Dans certains cas, les coûts étaient élevés par suite de la vétusté ou du mauvais entretien du matériel qui entraînaient des interruptions fréquentes des opérations, elles-mêmes causant une hausse importante de la consommation de combustible par suite des remises en route constantes.

Tableau IV.2 : ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES :
COMPARAISON ENTRE LES COÛTS DE PRODUCTION UNITAIRES ET LES
PRIX C.A.F. DES IMPORTATIONS, AB 85

Entreprise	Produit	Unité	Prix c.a.f.	Coût de production a/	Ratio
ENAOL	Huile de soja semi-raffinée	dollar/tonne métrique	732	1.520	2,1
La Minoterie	Farine supérieure	dollar/sac de 100 livres	12	19)/	1,5
Ciment d'Haïti	Ciment en sacs	dollar/tonne métrique	50	88	1,8
USN	Sucre brut	US cents/livre	15 c/	33	2,2
USND	Sucre brut	US cents/livre	15 c/	87	5,8

a/ Amortissements et frais financiers compris, mais impôts indirects non compris.

b/ La vérification des comptes de La Minoterie, qui eut lieu en juillet-août 1986, pourrait procurer plus de détails sur les coûts de production; le chiffre indiqué est la meilleure estimation de la mission, basée sur les données disponibles.

b/ Prix mondial projeté à long terme.

Source : Estimation de la mission.

Dettes

4.11 Plusieurs entreprises étaient fortement endettées (notamment l'ENAOI et les sucreries), et le service de cette dette augmentait considérablement leurs coûts, d'autant qu'il s'agissait en grande partie d'une dette à court terme. En outre, comme il a été noté, les arriérés constituaient un problème sérieux pour deux entreprises au moins. Les obligations à court terme relativement coûteuses de l'ENAOI avaient augmenté, alors qu'elle avait remboursé ses prêts à long terme. Les 17,4 millions de dollars de l'encours de la dette de l'ENAOI au 30 septembre 1985 n'avaient été réduits que de 0,4 million au 31 décembre suivant. Un peu plus de la moitié était dû à la Junta Nacional de Granos, office de commercialisation du soja du Gouvernement argentin, et présentait plus de six mois d'arriérés.

4.13 Une vérification des comptes de La Minoterie en cours pourrait clarifier la situation de la dette. Au mieux des connaissances de la mission, l'encours total de la dette de La Minoterie s'élevait à 15 millions de dollars au 30 septembre 1985, si l'on excluait les engagements envers la Banque centrale (BRH) et d'autres banques locales; les informations préliminaires indiquent que cet encours a été réduit à environ 11 millions de dollars au 31 décembre suivant, dont 7 millions dûs au Gouvernement canadien qui avait repris une dette due à une entreprise canadienne, Maple Leaf, qui avait autrefois un contrat de gestion avec La Minoterie, et quelque 2 millions représentent plus de quatre mois d'arriérés.

4.13 Au 31 décembre 1985, l'encours de la dette de l'USND s'élevait à 46 millions de dollars représentant presque en totalité le coût de construction de la raffinerie de Darbonne. Sur ce total, 38 millions de dollars étaient dûs à un consortium de banques européennes et garantis par le Gouvernement italien (le matériel de la raffinerie a été en grande partie fourni par une firme italienne). Les 6 millions de dollars de la dette globale de l'USN étaient entièrement dûs à la Banque nationale de crédit, une banque commerciale du secteur public haïtien.

4.14 Ciment d'Haïti a remboursé la majeure partie de l'encours de sa dette, tant les obligations à court terme envers des banques commerciales qu'un prêt à long terme de l'ancien actionnaire étranger.

Impact sur la balance des paiements

4.15 L'une des principales justifications avancées pour la création, l'expansion et le maintien des entreprises industrielles publiques est qu'elles économisent des devises en produisant des biens que le pays devrait autrement importer. En fait, et en partie à cause de leurs coûts élevés et de leurs inefficiences, les trois entreprises réductrices d'importations - l'ENAOI, La Minoterie et Ciment d'Haïti - étaient d'importantes utilisatrices nettes de devises. Leurs pertes nettes en devises étaient d'environ 30 millions de dollars par an, soit 9 % du total des exportations de biens et de services d'Haïti.

4.16 Depuis le démarrage de ses opérations en l'AB 82 jusqu'à fin AB 85 l'ENAOOL utilisa environ 140 millions de dollars en devises pour l'achat de matières premières, de pièces détachées, de combustible, d'assistance technique et pour le service de sa dette. Ceci représenta en moyenne 34 millions de dollars par an, soit environ 11 % des exportations haïtiennes. Les recettes directes en devises provenant des exportations de farine de soja de l'ENAOOL représentaient en moyenne 11 millions de dollars par an et la production d'huile de soja brute résultant des activités de broyage de la compagnie aurait eu un coût moyen c.a.f. d'environ 8 millions de dollars par an. L'ENAOOL a donc eu chaque année un impact négatif d'environ 16 millions de dollars sur la balance des paiements; ce montant aurait pu permettre la création de quelques 6.000 nouveaux emplois chaque année.

4.17 L'impact de La Minoterie sur la balance des paiements fut lui aussi, très négatif. Ses besoins de devises étaient d'environ 45 millions de dollars par an, soit 14 % des exportations. Quelque 2 millions de dollars provenaient de l'exportation de paille de blé pour l'alimentation du bétail, et la farine et la paille produites pour le marché local représentaient l'équivalent d'environ 31 millions de dollars aux prix c.a.f.. Le coût net en devises des activités de La Minoterie fut donc d'environ 12 millions de dollars par an, ce qui aurait pu permettre la création de 4.500 emplois nouveaux par an.

4.18 Même Ciment d'Haïti, qui utilise des matières premières locales, était une cause d'hémorragie de devises, principalement à cause de sa consommation très élevée de combustible. Le coût total équivalent en devises de la production par l'entreprise d'une tonne métrique de ciment en sacs était d'environ 52 dollars, alors que l'importation de ce même produit aurait pu se faire à raison de 50 dollars par tonne métrique. En d'autres termes, la perte nette annuelle de devises était d'environ 0,5 million de dollars.

Impact sur l'économie

4.19 Les entreprises industrielles publiques ont eu, dans le passé, un impact net très négatif sur l'économie haïtienne. Le Tableau IV.3 s'efforce d'en évaluer le coût durant l'AB 82-85 en additionnant les dépenses d'investissement et l'impact réel des opérations des entreprises sur les ressources. Les investissements incluent le coût en capital des travaux directement financés par Haïti, soit à l'aide de ressources domestiques, soit par emprunt, ainsi que le coût pour Haïti du dédommagement d'anciens actionnaires étrangers. Afin d'estimer le coût réel en ressources des opérations en cours, la subvention par le consommateur fut calculée comme étant la différence entre les coûts de production des entreprises et le prix c.a.f. des mêmes produits à l'importation qui auraient été payés par les consommateurs haïtiens si les entreprises n'avaient pas existé. Comme le taux de rentabilité économique de toutes les entreprises est négatif, le capital investi est, lui aussi, intégralement perdu. On peut voir que le coût économique global des entreprises industrielles publiques durant l'AB 82-85 a été de l'ordre de

1,5 milliard de gourdes (300 millions de dollars), soit près de 4 % du PIB global au cours de cette période de quatre ans. Si les investissements avaient été faits ailleurs avec une rentabilité de 12 %, le PIB industriel aurait été de 380 millions supérieur en l'AB 90, plutôt qu'en déclin de près de 400 millions de gourdes par an en termes économiques.

Tableau IV.3 : IMPACT ECONOMIQUE DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES
PUBLIQUES, AB 82-85
(millions de gourdes à prix courants)

Entreprise	Investissement	Subvention par le consommateur	Total
ENAOI	91	340	431
La Minoterie	25	363	388
Ciment d'Haïti	70	189	259
USN	33	57	89
USND	289	92	381
Total	506	1.040	1.546

Source : Calculs de la mission.

4.20 Actions récentes du Gouvernement : ENAOI ET USND. Considérant les problèmes que posaient l'ENAOI et l'USND, le Gouvernement a pris, depuis avril 1986, une série de mesures qui, si elles sont maintenues, réduiront substantiellement les pertes financières et économiques créées par les entreprises industrielles publiques. D'abord le Gouvernement libéralise l'importation - jusqu'alors limité - des huiles végétales raffinées et semi-raffinées en l'assujettissant à un contingentement interprété de façon lâche et à une taxe de 20 % sur la valeur. De ce fait les prix de détail des huiles ont diminué de façon spectaculaire de 1,60 dollar à 1,10 dollar/litre. Ensuite le Gouvernement a fermé ENAOI au 31 juillet 1986 tout en assurant la responsabilité de la dette de l'entreprise; il offrit une généreuse solde de départ aux 200 travailleurs et leur permit d'examiner la possibilité de gérer l'entreprise sous une forme coopérative. A la mi-août quelques 100 travailleurs avaient opté pour la solde. Enfin le Gouvernement a fermé l'usine sucrière USND offrant une solde de départ et des compensations pour les travailleurs et pour les producteurs de canne à sucre affectés; en plus le Gouvernement donnera aux producteurs de canne l'assistance technique et l'infrastructure nécessaire pour permettre la reconversion de la culture de la canne. Il reste à déterminer la façon de disposer des actifs des deux entreprises (ENAOI et USND) qui demeurent propriétés d'Etat momentanément.

4.21 Options ouvertes : La Minoterie, Ciment d'Haïti et USN. Afin d'assister la prise de décisions politiques visant à empêcher ou minimiser les pertes futures, une analyse économique des options concernant les

trois entreprise fut préparée par la mission. Chaque analyse se concentre sur le choix entre la poursuite des activités actuelles, ou leur développement après avoir fait les investissements requis. Dans le cas de la poursuite ou du développement des activités, des hypothèses extrêmement favorables sont utilisées. Les investissements et les pertes accumulés jusqu'en l'AB 85 sont tous présumés amortis et passés par pertes et profits. Il est supposé que des niveaux d'efficience internationale puissent être atteints à La Minoterie, chez Ciment d'Haïti et à l'USN moyennant des investissements modestes. Dans les cas de l'USN, il est également supposé que les approvisionnements de canne à sucre augmenteraient considérablement de manière à assurer une meilleure utilisation de sa capacité. La valeur des intrants et des produits est exprimée en prix internationaux à long terme. L'analyse de La Minoterie pourrait devoir être revue à la lumière de la vérification des comptes en cours, mais il est peu vraisemblable que les conclusions seront affectées substantiellement.

4.22 Les résultats des analyses spécifiques pour chaque entreprise sont :

- a) La Minoterie. Les rendements physiques ne peuvent pas être portés bien au-delà de leurs niveaux actuels insatisfaisants sans investir dans une nouvelle minoterie; l'équipement de la minoterie existante est désuet. Aux prix internationaux toutefois, une nouvelle minoterie aurait une valeur actuelle nette très négative, même en supposant des améliorations considérables de l'efficience des opérations.
- b) Ciment d'Haïti. Le maintien de la production de clinker n'est pas une proposition rentable; passer au broyage et à l'ensachage de clinker importé aurait une justification marginale, moyennant des hypothèses favorables et un taux d'escompte de 12 %.
- c) USN. Même sous des hypothèses très favorables concernant l'offre de canne à sucre, le prix du sucre sur les marchés mondiaux et les améliorations de l'efficience, le maintien des activités se traduirait par des valeurs actuelles nettes négatives dans la raffinerie, et elle n'a donc pas de justification économique.

Recommandations

4.23 L'ENAOL devrait rester fermée. L'investissement annuel d'environ 5 millions de gourdes pour stimuler la production locale de graines oléagineuses - en remplacement du soja importé et pour supporter ENAOL - devrait cesser. Le marché haïtien des oléagineux devrait rester ouvert; la dette à court terme de l'ENAOL maintenant assumée par l'Etat devrait être renégociée.

4.24 De même USND devrait rester fermer et ses actifs physiques devraient être liquidés. La dette, présentement assumée par l'Etat, devrait être renégociée.

4.25 Afin d'assurer la compétition sous toutes formes de gestion, aucun privilège spécial ne devrait être accordé à quelque coopérative ou autre groupe privé qui pourrait exploiter ENAOL ou USND. Ceci inclue l'attribution de monopoles, des restrictions sur les importations, ainsi que de ressources publiques, crédit ou encore garantie de dettes.

4.26 Le monopole des importations de blé et de farine de blé de La Minoterie devrait cesser; l'importation de céréales vivrières et de farine devrait pouvoir se faire librement sous un régime de tarifs douaniers protégeant la production agricole locale et fournissant des recettes fiscales. Le contrôle des prix devrait être levé. La Minoterie devrait réagir à tout ceci en devenant plus efficient, en réduisant ses coûts. L'Etat ne devrait pas investir dans une nouvelle minoterie dans la situation actuelle du marché. Des investissements pour améliorer l'efficacité de la minoterie existante pourraient être nécessaires pour lui permettre de faire face au renforcement de la concurrence, mais aucun nouvel investissement ne devrait précéder les réformes du marché. Il se peut qu'importer la farine plutôt que le blé nécessite des investissements dans des installations de stockage. Ce devrait être soigneusement étudiée ainsi que les améliorations nécessaires de la gestion du stockage et de la distribution optimale de la farine.

4.27 Ciment d'Haïti devrait arrêter la production de clinker et plutôt broyer et ensacher du clinker importé. Le marché du ciment devrait être libéré et le monopole de la vente et de la production de l'entreprise devrait être aboli. De nouveaux équipements de génération d'électricité semblent nécessaires, mais leurs tailles devraient être déterminées par les seuls besoins du broyage de clinker. Les investissements complémentaires dans les installations portuaires et de stockage qui pourraient être nécessaires pour l'importation de clinker devraient être analysés et soumis à une étude de factibilité.

4.28 La raffinerie de l'USN devrait être fermée pour des raisons économiques. Elle n'est pas rentable, même si le coût d'opportunité de la canne à sucre tombait à 30 - 40 gourdes (6 à 8 dollars) par tonne payées par les guildes (petites distilleries produisant de l'alcool potable), comparées aux 65 gourdes (13 dollars) par tonne payées par les raffineries dotées de centrifugeuses (ce qui soutient la thèse selon laquelle les terres et la main-d'oeuvre consacrées à la production de canne à sucre en Haïti n'ont pas d'autre utilisation rentable). D'un point de vue social, en revanche, cette recommandation devrait être appliquée simultanément qu'on identifie des activités de conversion de la culture de canne à sucre.

4.29 Très peu d'investissements seront donc nécessaires pour les entreprises industrielles publiques durant la période AB 86-89. Seuls La Minoterie et Ciment d'Haïti pourraient nécessiter des investissements supplémentaires. Leurs programmes d'investissement pourraient se présenter dans les grandes lignes comme indiqué au Tableau IV.4. Il faut toutefois souligner que ces chiffres ne sont qu'indicatifs.

Tableau IV.4 : ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES;
PROGRAMME INDICATIF D'INVESTISSEMENT, AB 86-89
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	1986	Exercice	
		1987-89	1986-1989
La Minoterie	5	35	40
Ciment d'Haïti	20	30	50
USN	-	-	-
Total	25	65	90

Source : Tableau 4.1 de l'Appendice statistique.

4.30 Compte tenu de l'expérience récente des entreprises industrielles publiques en Haïti, il n'y a pas de raison pour le Gouvernement de créer ou reprendre quelque entreprise nouvelle. En particulier, si l'extraction d'or ou de lignite s'avérait rentable, leur développement devrait être laissé au secteur privé. (Le Chapitre V examine également brièvement la lignite).

4.31 Enplus de La Minoterie et du Ciment d'Haïti, il y a au moins cinq petites entreprises industrielles publiques (Flore d'Haïti, Industrie marbrière haïtienne, Port Dauphin, Produits métalliques, et la Société de nutrition animale) dont plusieurs sont propriétés de la Société d'équipement nationale (SEN), un holding public; le Gouvernement pourrait envisager de s'en désister.

CHAPITRE V

ENERGIE ELECTRIQUE

Le contexte sectoriel

5.01 La mission n'a pas procédé à un examen détaillé des dépenses publiques pour l'énergie autres que celles d'électricité, principalement parce qu'aucun gros investissement n'est prévu pour la période AB 86-98. Avant de passer à l'énergie électrique, il est utile de situer le sous-secteur dans son contexte et de faire également quelques recommandations sur la planification sectorielle qui ont des conséquences pour les investissements dans les années 90 1/.

5.02 En termes calorifiques, le bois est le combustible le plus utilisé en Haïti. En 1982, il représentait 74 % du total de l'approvisionnement énergétique, le reste provenant des produits pétroliers importés (14 %), de l'hydroélectricité (5 %), de la bagasse (5 %) et du charbon importé (2 %). Les ressources énergétiques locales sont limitées. Les ressources forestières s'épuisent du fait de leur utilisation pour la cuisine ménagère, le commerce et l'industrie. Ceci a provoqué de gros problèmes d'érosion menaçant sérieusement la productivité agricole. En outre, l'envasement dû à l'érosion empêche d'irriguer et il a réduit le volume utile du principal système hydroélectrique haïtien, Peligre. Le potentiel hydroélectrique qui reste à mettre en valeur ne représente que 90 MW, comparé à la capacité installée actuelle de 173 MW. Aucun gisement de pétrole n'a été identifié, bien qu'il y ait un potentiel de production d'hydrocarbures. Dans les conditions actuelles, l'exploitation du plus grand gisement de lignite du pays (Maissade) à des fins de production d'énergie n'est pas rentable.

5.03 La demande d'énergie non satisfaite peut contraindre la croissance économique d'Haïti. Un approvisionnement énergétique fiable est tout à fait indispensable à la croissance de l'industrie d'assemblage orientée sur l'exportation. Les objectifs principaux du secteur énergétique sont de satisfaire la demande globale, tout en équilibrant l'offre et la demande de bois d'une manière soutenue et dans le respect de l'écologie, en réduisant le coût des importations de pétrole, et en développant le réseau de production d'énergie au moindre coût. Atteindre ces objectifs supposera : d'augmenter l'efficacité économique de l'utilisation de l'énergie, domaine dans lequel il y a beaucoup à faire; de développer un approvisionnement domestique dans la mesure où ceci est compatible avec une allocation efficiente des ressources; d'assurer l'importation du pétrole au moindre coût; et d'analyser les possibilités d'importer des combustibles de remplacement plus économiques.

1/ Une analyse plus complète de la situation énergétique en Haïti se trouve dans les rapports PNUD/Banque mondiale : Haïti : Problèmes et choix énergétiques : (3672-HA, juin 1982) et Haïti: Energy Assessment Status Report (Haïti : rapport sur l'activité énergétique) (041/85, août 1985).

5.04 Trois institutions se partagent la responsabilité de l'énergie. Le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR) s'occupe de la foresterie et de l'agriculture (voir le Chapitre 3); Electricité d'Haïti de l'électricité (commentée plus bas); et le Ministère des mines et des ressources énergétiques (MMRE) des combustibles de remplacement (y compris certains combustibles fossiles indigènes) et du rendement énergétique. En outre, le Ministère du commerce, qui supervise l'industrie d'approvisionnement en pétrole, traite la question de l'obtention de pétrole au moindre coût. Le Ministère du plan ne joue aucun rôle réel dans ce secteur. Compte tenu de cette fragmentation des responsabilités, la coordination est vitale pour assurer une approche cohérente et équilibrée de l'ensemble du secteur. Les efforts dans cette direction doivent être énergiquement poursuivis.

5.05 Au sein du MMRE, une petite unité telle que l'actuelle Direction des ressources énergétiques (DRE) pourrait renforcer le rôle du ministère en matière : a) de conseil au Gouvernement en matière de planification sectorielle globale et b) d'exploration des options énergétiques (par exemple, les combustibles de remplacement et l'amélioration de l'efficacité), deux sujets non couverts par d'autres institutions. Les travaux de préinvestissement de la DRE dans les années qui viennent auront des conséquences sur les investissements dans les années 90. La DRE devrait donc orienter son programme de travail de manière à jouer un rôle de catalyseur dans l'acheminement des investissements vers les domaines prioritaires.

5.06 La DRE attache actuellement une grande importance à la possibilité d'utiliser la lignite de Maïssade pour remplacer le bois de feu. La mise en valeur de ce gisement ne devrait être envisagée qu'une fois qu'il aura été établi que la production d'un combustible approprié est techniquement et économiquement faisable au départ de ce gisement. Dans les années qui viennent, la DRE devrait mettre à nouveau l'accent sur : a) la collecte de données sur la demande d'énergie; b) la promotion de la gestion de la demande d'énergie auprès des principaux consommateurs industriels de pétrole, d'électricité et de bois; c) l'étude des guildes (petites distilleries d'alcool) afin de réduire leur consommation de bois et, peut-être, de le remplacer par la bagasse; d) la mise au point d'un réseau autonome de production et de distribution de poêles à charbon de bois à Port-au-Prince; et e) l'exécution en liaison avec le MARNDR d'analyses régionales de la situation du bois de feu.

5.07 En ce qui concerne l'exploration pétrolière, compte tenu de son risque élevé et de la pénurie de capitaux, le Gouvernement devrait faire en sorte que ses coûts soient supportés par des compagnies pétrolières internationales. Ce point est examiné dans le cadre d'un programme MMRE/BID qui vise à formuler une stratégie de promotion de l'exploration pétrolière.

Le secteur électrique et sa planification

5.08 EdH a une capacité installée de 173 MW; il existe également une capacité estimée à 40 MW dans les centrales captives. En octobre 1985, EdH disposait d'une capacité de 160 MW pour satisfaire une demande de 68 MW de la région de Port-au-Prince. Malgré des réserves apparemment vastes, EdH a eu des difficultés à satisfaire la demande durant la saison sèche les deux dernières années. La faiblesse des précipitations et les effets de l'envasement ont limité la capacité disponible des 47 MW de Peligre.

5.09 Il n'existe aucun relevé détaillé de la capacité des centrales captives. Les plus grandes centrales sont celles de Ciment d'Haïti (14,5 MW), de La Minoterie (5,6 MW), et des quatre raffineries de sucre (USND 5,2 MW, HASCO 2,5 MW, USN et Dessalines); le solde appartient à des usagers isolés et à des clients d'EdH prenant des précautions contre les coupures.

5.10 Le principal obstacle à l'expansion est le coût élevé des programmes d'investissements hydroélectriques du fait que les variations du débit des fleuves et rivières rendent des réservoirs nécessaires; les grands réservoirs sont très coûteux du fait de la configuration du terrain et du manque de routes.

5.11 EdH est le seul organisme responsable de l'approvisionnement en électricité. Le Ministre des travaux publics, des transports et des communications préside son Conseil d'administration auquel siègent également les ministres des Finances, du Commerce et de l'Industrie, et du Plan, le gouverneur de la banque centrale, et le directeur général d'EdH. Les orientations politiques sont fixées par le Président; le Conseil approuve les principaux plans d'investissement, les tarifs, les emprunts et les politiques générales. Le directeur général est nommé par le Président et son autonomie est assez grande.

5.12 L'organisation actuelle d'EdH, basée sur une étude faite par des consultants étrangers en 1981, est satisfaisante. Les améliorations ont été plus modestes dans les services techniques que dans les services administratifs, ce qui tient en partie au personnel en place. En fait, d'EdH devra continuer à faire appel à des consultants étrangers pendant plusieurs années jusqu'à ce qu'un certain nombre de jeunes cadres haïtiens aient une formation et une expérience suffisantes pour assumer les responsabilités techniques et de gestion. Malgré les limitations de ses effectifs, la capacité d'EdH de mettre en oeuvre des projets est assez bonne. Sa gestion financière est saine. EdH a maintenu une rentabilité moyenne de 6 % de ses actifs réévalués sauf en l'AB 83 lorsque des mauvaises conditions climatiques et techniques prévalèrent.

5.13 La planification du secteur électrique est basée sur un programme d'expansion du réseau préparé par EdH, assisté de consultants étrangers, à la suite de "L'étude de préinvestissement à long terme du secteur électrique" préparée en 1978 et périodiquement remise à jour

depuis. Cette étude, qui mit l'accent sur l'expansion de la production d'électricité à Port-au-Prince et dans d'autres agglomérations principales, fut approuvée par le Gouvernement et les principaux organismes extérieurs qui soutiennent le secteur électrique. Le dernier programme d'expansion a été révisé en mai 1985 par une Commission consultative indépendante. Les donateurs engagés dans le secteur (ACDI, BID, CCCE, IDA, KfW, PNUD et USAID) soumettront leurs opinions à la Commission de coordination technique dans le courant de 1986. Cette commission a été créée en 1980 et, depuis lors, elle a coordonné l'assistance technique et financière au secteur électrique de manière satisfaisante.

5.14 La future croissance d'EdH nécessitera un renforcement du contrôle budgétaire des projets en cours d'exécution. Des consultants étrangers aident EdH en cette matière, ainsi que pour d'autres problèmes de gestion.

Demande d'électricité

5.15 L'électrification est limitée. En 1985, 10 % de la population étaient raccordés au réseau, principalement à Port-au-Prince où 45 % de la population avaient l'électricité, contre 3 % seulement ailleurs. L'industrie représente 45 % des ventes d'EdH. Elle est suivie par les particuliers (38 %), les organismes publics (12 %) et le négoce (5 %). Au cours de l'AB 85, les ventes totales ont augmenté de 6 % par rapport à l'AB 84, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de 6,3 % pour la période AB 80-85. Avec 87 % des ventes, Port-au-Prince continue à dominer le marché.

5.16 Le taux de croissance de la demande du secteur privé de Port-au-Prince est comparable à celui de l'économie, atteignant en moyenne 16 % par an durant AB 75-80 et 5 % depuis lors, suite à la stagnation économique qui s'est emparée d'Haïti depuis l'AB 80. En revanche, la demande publique a augmenté de 6 % par an durant AB 75-80 mais elle a connu une augmentation vertigineuse depuis lors, passant à 14 % durant AB 80-85. Cette croissance inquiétante de la consommation publique globale s'est produite en dépit d'un déclin de 6,4 % de l'éclairage des voies publiques bien que ce réseau fut élargi - sous l'effet de mesures techniques telles que l'espacement plus grand et l'utilisation de lampes très efficaces; les autres formes de consommation du secteur public ont augmenté de 23 %. En outre, l'Etat est en retard de 6 à 12 mois dans ses paiements de l'électricité.

5.17 Comme dans la plupart des marchés en développement de l'électricité, le taux de consommation en Haïti est déterminé par l'augmentation de connexions. Le nombre d'utilisateurs actifs à Port-au-Prince a augmenté de 6,2 % par an durant AB 80-85 alors que la consommation annuelle par usager n'a augmenté que de 0,2 %. La consommation a augmenté plus rapidement en province, suite aux investissements dans la distribution et la conversion de la consommation non comptabilisée en ventes.

5.18 Les pertes d'électricité représentant environ 27 % de la production totale, demeurent encore un problème majeur à Port-au-Prince, et elles se répartissent à parts égales entre les pertes d'origine technique et les vols. Elles s'élèvent à environ 18 millions de gourdes par an. Un programme de réduction des pertes est en cours et vise à rénover environ 75 % du réseau de distribution d'ici l'AB 87 et à réduire les pertes d'origine technique et les vols à environ 17 % de la production brute d'ici l'AB 89. Une fois cet objectif atteint, EdH devra poursuivre ses efforts pour ramener les pertes à des niveaux encore plus acceptables. Les vols ont très fortement augmenté au cours du premier trimestre de 1986. Le problème des pertes ne se pose plus en province, où la remise en état du réseau et l'application de la réglementation les ont ramené de 26 % de la production brute en l'AB 78 à 15 % en l'AB 84.

5.19 Deux scénarios de consommation de l'électricité ont été élaborés afin d'évaluer les programmes d'investissement d'EdH durant AB 86-85; ceci reflète l'incertitude sur les perspectives de croissance de l'économie en générale et de l'industrie en particulier. Les longues périodes de gestation des projets d'électricité signifient que la période d'évaluation doit nécessairement être plus longue que l'horizon temporel des investissements propres. Le scénario minimal suppose que les ventes globales augmenteront de 6 % par an tandis que le scénario fort suppose un taux annuel de 8 %; ce dernier est compatible avec le taux supposé par EdH pour la planification de son expansion. Pour atteindre ce taux il suffirait qu'une partie de la réduction des pertes à Port-au-Prince soit ajoutée au taux de croissance sous le scénario minimal.

5.20 Sous les deux scénarios, il est supposé que la croissance des ventes en province ralentira fortement, car l'effort d'expansion à Cap-Haïtien, Gonaïves et Les Cayes durant AB 80--85 est maintenant achevé et il est supposé que la croissance se poursuivra au rythme normal du développement du réseau. Le scénario minimal est basé sur des plans déjà modeste d'expansion du réseau de distribution et une croissance de la consommation inférieure à 6 % par an est improbable. Une croissance de plus de 8 % par an ne peut toutefois pas être exclue, sauf si la consommation publique est strictement contrôlée.

Tarifs et dépenses d'exploitation

5.21 La structure des tarifs est basée sur la structure des coûts marginaux d'approvisionnement de catégories différentes d'usagers; ceci est conforme aux recommandations d'une analyse fait en 1983. Les tarifs sont révisés chaque année pour tenir compte des conditions d'exploitation du réseau.

5.22 Le tarif moyen par kWh a atteint 0,146 dollar en l'AB 85, ce qui en a fait l'un des plus élevés de l'hémisphère occidental. En l'AB 85, le taux de rendement des actifs immobilisés fut estimé à 5,3 % et EdH a pu autofinancer 39 % de ses besoins en capitaux. En revanche, les dépenses d'exploitation ont augmenté comme ses effectifs sont devenus excédentaires passant de 1.130 personnes en AB 82 à 1.430 en AB 85. Le nombre des

clients par employé est tombé de 65 à 60 et ne soutient plus la comparaison avec d'autres pays de la région tels que le Brésil (146) et l'Equateur (90).

5.23 Si l'objectif de réduction des pertes est atteint (par. 5.18), les tarifs moyens de l'électricité pourraient être réduits d'environ 6 % par rapport aux niveaux actuels.

Plan d'expansion, AB 86-95

5.24 Suite à l'étude de l'expansion du réseau et à sa révision en 1985 par une Commission consultative indépendante, EdH a mis à jour son programme d'expansion de la production pour AB 86-95. Bien que la Commission consultative ait retenu un taux de croissance annuel des ventes d'énergie de 10,9 % à Port-au-Prince, EdH suppose une croissance d'environ 8 % par an pour l'ensemble du pays, ce qui est compatible avec l'hypothèse qu'une partie des réductions des pertes du réseau sera convertie en ventes.

5.25 Pour Port-au-Prince, le plan AB 86-95 inclut la réalisation du projet hydroélectrique 4 C sur l'Artibonite et sa mise en service en AB 92, ainsi que les premiers investissements dans une centrale à vapeur alimentée au charbon qui serait mise en service en l'AB 96, avec des capacités initiale et finale respectives d'environ 35 et 210 MW. Ces deux réalisations desserviront Port-au-Prince pour les 20 ans à venir. La réalisation d'un autre projet hydroélectrique (La Chapelle, d'une capacité d'environ 60 MW) reste douteuse compte tenu de son coût très élevé (4.000 dollars par KW contre 3.000 dollars pour Artibonite 4 C) et des problèmes sociaux liés au déplacement de 6.000 personnes et à la perte de 4.000 hectares de terres agricoles. Artibonite 4 C et la centrale à vapeur sont toutes deux incluses dans le programme d'expansion au moindre coût de la Commission consultative. Le programme révisé d'expansion de la production d'EdH n'inclut pas d'autres nouvelles centrales électriques au diesel à Port-au-Prince (20 MW durant AB 86-95) incluses dans des programmes antérieurs. Toutefois, si les ventes d'énergie augmentaient plus vite que prévu, ou si Artibonite 4 C n'était pas prêt en l'AB 92, une nouvelle capacité électrique au diesel deviendrait nécessaire.

5.26 Pour les provinces, EdH prévoit la poursuite d'une expansion modérée, basée sur la réalisation de nouveaux petits projets hydro-électriques (augmentation de 8 MW d'ici l'AB 95) et des centrales électriques au diesel (augmentation de 18 MW).

5.27 L'envasement du barrage de Peligre progresse rapidement; d'ici les années 2020, aucune régulation du débit de l'Artibonite ne sera possible à des fins de production d'électricité, d'irrigation et de contrôle des inondations. La Commission consultative a recommandé d'élever le barrage de Peligre afin de prolonger la durée de vie utile de son réservoir; le programme d'expansion d'EdH ne comporte aucun fonds à cette fin. La CCCE finance actuellement une étude de ce qui devrait être fait.

5.28 Le plan d'expansion global d'EdH est néanmoins raisonnable. (Le Tableau 5.1. de l'Appendice statistique résume le système de production de l'AB 95, lorsque que le programme sera achevé). La construction d'Artibonite 4 C permettrait à EdH d'avoir une exploitation plus souple de la centrale en amont de Peligre sans nuire aux besoins d'eau pour l'irrigation. Au cours de la saison sèche, le réglage du débit de l'eau par Artibonite 4 C permettrait à Peligre de produire jusqu'à 35 MW en demande de pointe, comparé aux 15 MW du maximum actuel. La seule faiblesse du plan est l'absence de mesures pour arrêter l'envasement du barrage de Peligre; elles ne pourront être chiffrées que lorsque l'étude, mentionnée plus haut, sera achevée.

Programme d'investissement et plan de financement, AB 86-89

5.29 Le Tableau V.1 résume le programme d'investissement d'EdH pour la période AB 86-89. Il indique un équilibre satisfaisant entre les investissements dans la production et la distribution, d'une part, et entre Port-au-Prince et les provinces d'autre part. Les investissements prévus dans les provinces sont modestes mais suffisants pour satisfaire une croissance du marché de l'électricité de 8 % par an, qui ferait passer le pourcentage de la population en dehors de Port-au-Prince qui dispose de l'électricité de 3 à 6 %. L'ACDI finance la préparation d'un plan directeur de l'électrification rurale dont le démarrage est prévu pour 1986. A l'heure actuelle, EdH ne prévoit que des investissements mineurs dans les zones rurales, y compris l'extension du réseau lignes près des petites villes et la construction de petites centrales hydroélectriques.

Tableau V.1 : EdH : PROGRAMME D'INVESTISSEMENT 86-89
(en millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

<u>Port-au-Prince</u>	<u>504</u>
Production et transmission : Artibonite 4 C (partiel)	221
Distribution et centrale principale	283
<u>Provinces</u>	<u>72</u>
Production et transmission	51
Distribution et centrale principale	21
Total des investissements directs	576
Intérêts intercalaires	42
Fonds de roulement	26
Total des investissements et du fonds de roulement	644

Sources : EdH, Tableau 5.3 de l'Appendice statistique.

5.30 Le programme d'investissement AB 86-89 d'EdH, intérêts intercalaires et besoins de fonds de roulement compris, s'élève à 644 millions de gourdes à prix constants de l'AB 86, dont 89 % représentent les coûts des investissements directs. Les travaux en cours représentent 278 millions de gourdes (43 %) et comprennent : a) la rénovation du réseau de distribution, des lignes de transmission et des sous-stations de Port-au-Prince; b) la construction d'un nouveau bureau principal; c) les études techniques d'Artibonite 4 C; et d) des investissements de routine. Les travaux futurs représentent 298 millions de gourdes (46 %) et comprennent a) la construction partielle d'Artibonite 4 C et b) les investissements généraux et dans la distribution à Port-au-Prince. La composante en devises est estimée à 464 millions de gourdes (93 millions de dollars) aux prix de l'AB 86, soit 75 % du total.

5.31 EdH financerait par autofinancement le programme à concurrence de 314 millions de gourdes (49 %); la contribution de l'Etat et des consommateurs serait de 23 millions de gourdes (3 %); et le solde, soit 307 millions de gourdes, serait financé par l'aide externe, dont 165 millions (26 %) sous des prêts et dons en cours et 142 millions (22 %) devraient être couverts par de futurs prêts et dons. L'expérience passée indique qu'EdH a de bonnes chances d'obtenir le financement complémentaire en devises.

Tableau V.2 : EDH : PLAN DE FINANCEMENT, AB 86-89
(en millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	Exercices		
	AB 86	AB 87-89	AB 86-89
Emplois	192	452	644
Investissements	201	417	618
Variations du fonds de roulement	-9	35	26
Ressources	192	452	644
Autofinancement par EdH	63	252	314
Emprunts	124	183	307
Prêts de l'IDA en cours	(73)	(48)	(122)
Autres prêts en cours	(44)	-	(44)
Futurs prêts	(7)	(135)	(142)
Contributions des consommateurs	2	6	8
Gouvernement	4	11	15

Source : Tableau 5.3 de l'Appendice statistique.

5.32 Outre qu'elle pourrait subvenir aux dépenses en monnaie locale du programme et atteindre les taux de rentabilité élevés convenus avec les donateurs étrangers, EdH pourrait subvenir à environ un tiers des dépenses

en devises du programme, dans la mesure où elle aura accès aux devises. Toutefois, les limites imposées par la Banque centrale pour les achats en devises de pièces de rechange et même de combustible ont affecté l'efficacité opérationnelle d'EdH dans le passé.

Recommandations

5.33 En dépit des limitations des effectifs et d'autres obstacles, EdH gère la croissance du secteur électrique haïtien de manière satisfaisante. La compagnie a prouvé qu'elle a une bonne capacité d'exécution de projets et qu'elle sait gérer ses finances de manière saine; elle doit cependant améliorer le contrôle budgétaire des projets en cours d'exécution. EdH doit par ailleurs réduire ses pertes d'une manière agressive et se débarrasser de son excédent de personnel.

5.34 Le Gouvernement devrait a) restreindre la croissance de la consommation d'électricité par les institutions du secteur public; b) payer une fois pour toutes les arriérés du secteur public et tenir le paiement des factures d'électricité à jour; et c) lever les restrictions concernant les devises pour ce qui est d'EdH.

5.35 Le personnel de l'IDA a revu, en juillet 1986, le programme d'expansion à moindre coût après la chute du prix de pétrole sur les marchés mondiaux. Il en ressort que le projet Artibonite 4 C demeure préférable à une solution alternative thermique. Le programme d'investissement AB 86-89 est raisonnable et bien équilibré, tant en ce qui concerne les constructions planifiées qu'en ce qui concerne sa viabilité financière. En fait, à 576 millions de gourdes aux prix de l'AB 86 sur quatre ans, le total des investissements directs sera légèrement inférieur aux 592 millions de gourdes aux prix de l'AB 86 investis au cours des quatre années précédentes.

5.36 La seule faiblesse du programme d'investissement, du plan d'expansion, est l'omission du problème posé par l'envasement du barrage de Peligre qui menace de plus en plus la fiabilité du système et peut diminuer le potentiel hydro-électrique du pays à moins qu'il n'y soit remédié en temps utile. D'une certaine manière, il s'agit d'un problème qui dépasse largement celui du secteur électrique; une attention interministérielle doit être portée l'ensemble des questions de l'érosion, de l'envasement et de l'aménagement des bassins fluviaux. Toutefois, EdH ne peut pas se permettre de supposer que des projets d'aménagement des bassins fluviaux massifs, à gestation longue et difficiles à financer lui fourniront la solution. L'étude de faisabilité de l'élévation du barrage financée par la CCCE est donc essentielle et des mesures doivent être prises une fois qu'elle sera achevée. Elever le barrage provoquerait la submersion d'une petite partie du territoire de la République Dominicaine et des discussions devraient donc commencer entre pays voisin, pour s'assurer de la faisabilité politique du projet. En outre, et à plus long terme, les deux pays pourraient bénéficier d'une interconnexion de leurs réseaux d'électricité.

5.37 Durant l'AB 86-89, 142 millions de gourdes (28 millions de dollars) devront provenir de l'aide externe, sous forme de nouveaux prêts et dons. Des engagements plus importants seront probablement nécessaires pour financer la totalité du coût du projet Artibonite 4 C, dont la construction se poursuivra jusqu'en l'AB 91.

5.38 Récemment certains donateurs furent approchés pour considérer la possibilité de financer à raison de 50 millions de dollars l'interconnexion des réseaux de Cap Haïtien, Gonaïves et Saint Marc et celui de Port-au-Prince, ceci serait mise en service en 1990, et permettrait d'absorber d'importantes charges captives qui existent le long de la côte. Cet important investissement est maintenant prévu pour la fin des années 90 dans le programme d'extension du réseau et il ne devrait pas démarrer plus tôt.

CHAPITRE VI

TRANSPORTS

Le secteur et sa planification

6.01 Le plan cadre d'investissement dans le secteur des transports est consigné dans le document intitulé "Etude des transports nationaux", réalisé par des consultants étrangers en 1975-1977. Parmi les investissements prioritaires, cette étude recommandait : (a) un meilleur entretien des routes, (b) la réfection et la remise en état de certaines routes principales et secondaires et des structures d'écoulement des eaux, (c) la remise en état de certains ports de cabotage de façon à différer la nécessité d'un développement coûteux du réseau routier.

6.02 Les investissements réalisés depuis lors reflètent ces priorités. Au nombre des réalisations les plus importantes, on peut citer :

- (a) le renforcement du Service d'entretien permanent du réseau routier national (SEPPRN) pour assurer l'entretien satisfaisant de quelque 2.655 km de routes contre 1.450 km en 1979;
- (b) la réfection et la remise en état d'environ 473 km de routes revêtues, notamment le tronçon Port-au-Prince/Cap Haïtien (250 km), Port-au-Prince/Les Cayes (180 km) et Grand Goave/Jacmel (43 km);
- (c) la construction ou l'amélioration d'environ 1.600 km de routes secondaires et tertiaires;
- (d) la réfection et la remise en état de quelque 70 ponts et ponceaux;
- (e) l'amélioration et la réfection des ports internationaux de Port-au-Prince et Cap Haïtien et la remise en état de dix ports de cabotage; et
- (f) le rebitumage et l'extension de la piste d'atterrissage de l'aéroport international de Port-au-Prince.

Les principaux objectifs de l'étude des transports nationaux ont ainsi été largement réalisés.

6.03 La rentabilité de la plupart des routes semble bonne et paraît pouvoir être maintenue, grâce à un meilleur entretien. Les travaux d'aménagement du port de Cap-Haïtien n'ont toutefois pas permis, comme l'on s'y attendait, de bien desservir l'arrière-pays et d'accueillir des bateaux de tourisme; le trafic n'a pas dépassé deux bateaux par semaine en moyenne. Etant donné qu'il est assez proche de Port-au-Prince, qui est

mieux développé et à la fois situé un centre administratif et commercial, il est peu probable qu'un jour Cap-Haïtien joue le rôle important qui avait été envisagé à son sujet. En rétrospective, les investissements consentis pour le port de Cap-Haïtien ne peuvent être justifiés économiquement. Les investissements dans les ports de cabotage n'ont pas donné de bien meilleurs résultats; des tarifs inadéquats et la faiblesse du Service maritime et de navigation d'Haïti (SEMANAH) n'en ont pas encouragé la pleine utilisation.

6.04 Le Département des transports (DDT) du Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MTPTC) est responsable de la gestion générale du secteur, y compris la formulation des politiques, la planification et la coordination des investissements. Le DDT est également responsable du sous-secteur routier. Le MTPTC a également sous sa tutelle l'Autorité aéroportuaire nationale (AAN) l'office national d'aviation civile (OFNAC) et SEMANAM. Le MEF est responsable pour l'Autorité portuaire nationale (APN) et influence les investissements dans le secteur des transports au travers des dotations budgétaires annuelles pour les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Comme c'est le cas d'en d'autres secteurs, le Ministère du Plan (MP) est en principe responsable de la définition de la stratégie nationale de développement ainsi que de l'approbation, la consolidation et la coordination des propositions d'investissements émanant des divers ministères et agences.

6.05 Dans ce cadre institutionnel, la planification des investissements dans le secteur des transports commence par la définition de la stratégie nationale de développement par le Ministère du Plan. Le DDT définit alors une stratégie d'investissements dans les transports ce qui permet aux agences responsables des différents modes de transport de préparer des propositions d'investissement, ensuite coordonner et consolider en plan de transports national par le DDT. Ce plan est ensuite examiné par le Ministère du Plan qui s'assure qu'il s'inscrit dans les objectifs nationaux et dans les limites financières fixées par le MEF. L'ensemble du processus fait appel à une coopération intense d'une part entre le DDT et les diverses agences responsables des modes de transport et de l'autre, entre le DDT, le Ministère du Plan et le MEF.

6.06 Dans la pratique toutefois, le Ministère du Plan n'a pas assumé son rôle de direction de façon suffisante. D'où il résulte que la planification des transports est réduite à une compilation des besoins perçus par chaque service responsable d'un mode de transport. Par ailleurs, le DDT n'a pas vraiment essayé jusqu'à présent de passer au crible les propositions de ces agences et de les coordonner pour en faire un plan cohérent. En outre, le DDT n'examine pas et n'actualise pas de manière systématique le plan annuel de transports afin qu'il reflète l'évolution des besoins et des ressources financières et pour étayer les requêtes de crédits budgétaires. Dans une certaine mesure cela provient du fait qu'en réalité, le DDT manque d'autorité vis-à-vis des agences financièrement autonomes, chargées de l'exécution des investissements. Il semble également que le manque de planificateurs et d'économistes expérimentés en matière de transport contribue à cette carence du DDT.

6.07 Au nombre des donateurs actifs dans le secteur des transports, on peut citer la CCCE (aéroports), la CEE (routes), le FAC (routes et ports), l'IDA (routes et ports), la BID (routes et ports), la KfW (ports) et l'USAID (routes); l'OPEP envisage de contribuer au financement des routes en cofinancement avec la BID.

6.08 Il n'y a pas de compagnie publique de transport, exception faite de CONATRA, compagnie d'autobus de Port-au-Prince (Chapitre VIII).

Dépenses de fonctionnement

6.09 Il n'existe pas de données exactes concernant les dépenses de fonctionnement du secteur des transports dans le passé. Selon les renseignements recueillis auprès du MEF, renseignements qui diffèrent de ceux provenant d'autres sources, 285 millions de gourdes environ ont été dépensés au cours de la période AB 83-85, soit un peu plus que les 275 millions de gourdes dépensés pour les investissements.

6.10 Les propositions budgétaires annuelles pour l'APN, l'AAN et l'OFNAC sont préparées par ces agences elles-mêmes qui jouissent d'une autonomie financière. Elles sont incluses actuellement dans le budget consolidé. Toutefois, les propositions de dépenses de fonctionnement du MTPTC doivent être soumises au MEF qui, en dernier ressort, détermine les dotations budgétaires définitives. Les propositions du MTPTC compilent les propositions de ses différents départements sans que leur justification fasse l'objet d'un examen sérieux. Tout comme pour les autres ministères, la plus grosse partie du budget du MTPTC couvre les traitements et salaires, et les indemnités. Les autres postes du budget de fonctionnement sont traditionnellement inflatés étant donné lors de leur soumission, car le MTPTC s'attend à ce qu'ils seront de toutes manières réduits par le MEF. Cette pratique, qui dure depuis un certain temps déjà, enlève tout réalisme aux demandes de crédits budgétaires et entraîne invariablement des dotations insuffisantes pour les dépenses de matériel et d'équipement.

6.11 Le MTPTC exerce un contrôle lâche sur les dépenses publiques dans le secteur des transports. Tout d'abord, le budget prévoit une somme assez importante que le ministre du MTPTC peut utiliser à sa discrétion. Bien que le montant exact n'en soit pas connu, il est certainement assez élevé, surtout au MTPTC qui est un gros employeur dans le secteur public. Ensuite, contrairement à la plupart des autres ministères (Chapitre II), le MTPTC n'est pas tenu de justifier les dépenses par chapitre ou par rubrique budgétaire : les fonds sont considérés comme étant totalement fongibles. Le MEF se trouve donc dans l'impossibilité de justifier l'utilisation des fonds selon les chapitres ou les rubriques du budget du MTPTC. Ainsi, la mission reçut à plusieurs reprises des chiffres différents au sujet des dépenses de fonctionnement du MEF, du MTPTC et de l'agence concernée. Il faudrait absolument : (a) baser les propositions budgétaires sur des programmes de travail convenus, (b) justifier les dépenses selon les rubriques budgétaires individuelles et (c) s'assurer qu'il existe une certaine cohérence entre les comptes du MEF, du MTPTC et des entités individuelles au sein du ministère.

6.12 Le budget des dépenses de fonctionnement pour l'AB 86 pour l'ensemble du secteur, y compris le MTPTC, l'AAN, l'APN, l'OFNAC et le SEMANAH, s'élève à environ 88 millions de gourdes. La plus grosse partie de cette somme est allouée au SEPPRN pour l'entretien des routes (40 millions de gourdes) et à l'APN (32 millions de gourdes). Les opérations du SEPPRN ont été transférées du budget de développement au budget ordinaire en l'AB 84; de manière générale, des fonds suffisants (environ 36 millions de gourdes par an) ont été alloués par le passé pour l'entretien des routes; les dotations pour l'AB 86 montrent que cette tendance qui est justifiée va se poursuivre. Cela permet à l'APN, financièrement autonome, de réaliser des bénéfices, alors que ses tarifs se situent à mi-chemin des tarifs imposés dans d'autres ports des Caraïbes.

6.13 Les effectifs du MTPTC sont pléthoriques. Les deux-tiers des dépenses de fonctionnement budgétisées sont destinés au paiement des salaires des agents, et ceci n'inclut pas les dépenses discrétionnaires du Ministre. Il n'existe pas d'information de ce type pour les agences autonomes. Etant donné qu'il n'existe pas de données détaillées sur les traitements et salaires, les matériels, etc., il est difficile d'évaluer avec exactitude le budget consacré au personnel. Il paraît évident toutefois qu'il existe une pléthore d'effectifs aussi bien parmi les cadres que parmi le personnel d'exécution. Le nombre des cadres du MTPTC a augmenté sans relation avec l'augmentation du volume de travail car chaque nouveau ministre amène un grand nombre de nouveaux cadres, le plus souvent pour satisfaire sa base politique, et sans qu'il soit mis fin aux fonctions des cadres déjà en place. La rapidité avec laquelle se succèdent les ministres - quatre rien qu'en 1985 - a fortement aggravé ce problème.

6.14 Au niveau du personnel d'exécution, de nombreux employés engagés au départ sur contrat de durée déterminée pour répondre à des besoins de pointe, figurent encore sur les états de paie, même si dans certains cas, leurs services ne soient plus requis. Le dernier ancien ministre du MTPTC a estimé que le renvoi de cette catégorie de personnel permettrait de réduire de près de 20 % les effectifs du ministère.

6.15 Le personnel excédentaire n'émerge pas nécessairement au budget de fonctionnement. Au sein du MTPTC, les dépenses de fonctionnement et la contribution du Gouvernement au budget de développement sont considérées comme fongibles. Un grand nombre d'agents chargés de tâches supportées par le budget de fonctionnement sont en fait rémunérés sur le budget de développement, même après le transfert du SEPPRN. Au cours de l'examen du budget de l'AB 86, le MEF a essayé de réduire le personnel en surnombre au MTPTC en éliminant tous salaires, traitements et indemnités associés à des programmes qui ne figurent plus au budget de développement. Le MTPTC a estimé que le licenciement de tel personnel permettrait de diminuer de 53 % environ la masse salariale. Il serait possible de redéployer près de 30 % environ de ces agents à des tâches opérationnelles justifiables ou à des travaux de développement utiles. Quelques 20 à 25 % pourraient encore être licenciés sans affecter la production du MTPTC, mais en permettant une économie d'environ 24 millions de gourdes par an. Il n'a pas encore

été possible de licencier ces agents à cause des changements fréquents de ministres et de l'interprétation que le MTPTC a donnée au communiqué du ministre des Finances du 18 octobre 1985, à savoir qu'aucun fonctionnaire ne pouvait être renvoyé (Premier Chapitre).

Programme d'investissement et plan de financement, AB 86-89

6.16 Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'y a pas de planification intégrée dans le secteur des transports. Il n'existe donc pas de programme officiel à présenter pour la période AB 86-89 ou pour quelque autre période. Il existe par contre un budget d'investissements pour l'AB 86 et une liste de projets à l'étude au DDT pour le prochain plan quinquennal (période AB 87-91) (Tableau VI.1). Il n'existe pas de plan de financement au-delà de l'AB 86 bien que certains prêts et dons importants soient attendus; c'est pourquoi le Tableau VI.1 n'indique pas le financement.

Tableau VI.1 : Programme préliminaire d'investissements
dans les transports, AB 86-91
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	AB 86	AB 87-91	AB 86-91
Routes-budgétisés	67	1188	1255
-hors budget	17	-	17
Ports et invest. maritimes	9	239	248
Aviation Civile	15	101	116
Total	107	1527	1634

Sources : Tableaux 6.1 et 6.2 de l'Annexe statistique

6.17 AB 86. Une provision de 91 millions de gourdes figure au budget pour les investissements dans le secteur des transports au cours de l'AB 86, ceci représente une très légère augmentation en termes réels par rapport aux dernières années. Le programme consiste en neuf projets couvrant les routes (73 %), les ports (10 %) et les aéroports (17 %).

6.18 Deux des projets routiers constituent des extensions de projets en cours : construction de routes secondaires (32 millions de gourdes) et remise en état de la section nord de la Route Nationale N° 1 entre Port-au-Prince et Cap Haïtien (22 millions de gourdes). Mais ce dernier projet n'a pas une dotation financière suffisante. Sont également prévues, des études de ponts et ponceaux (3 millions de gourdes), la construction du pont de Guinodée (4 millions de gourdes) et l'amélioration de la route Milot - Citadelle (2 millions de gourdes). Aucune étude de factibilité économique n'a été réalisée concernant la route Milot-Citadelle, dont le principal avantage consisterait à faciliter l'accès à la principale attraction touristique d'Haïti. Le budget ne prévoit pas de fonds pour commencer la réfection des ponts et des ponceaux.

6.19 Les investissements dans les ports comprennent des travaux d'achèvement du port de Cap Haïtien (3 millions de gourdes), l'amélioration de la gestion du port (1 million de gourdes) et l'amélioration des ports de cabotage à l'Ile de la Tortue et l'Ile à Vache (6 millions de gourdes), qui constituent l'unique lien entre ces îles et l'île principale. Le seul nouvel investissement proposé pour l'AB 86 concerne la modernisation de l'aéroport de Cap-Haïtien.

6.20 Quelques 81 % environ du programme d'investissements de 91 millions de gourdes seraient financés par des dons ou prêts à termes concessionnaires. Ce montant est déjà engagé par divers donateurs. Environ 82 % du coût des deux ports de cabotage seraient financés par KfW. La modernisation de l'aéroport de Cap-Haïtien serait financée par l'APN sur fonds propres. Il y a d'importantes omissions au budget, entre autres 10 millions de gourdes pour le démarrage du programme de remise en état des ponts entrepris dans le cadre du projet proposé IDA Transport VII, et 7 millions de gourdes pour l'achèvement des travaux en cours sur la Route Nationale N° 1. Cela signifie que le programme total d'investissements prévu pour l'AB 86 est en fait de 107 millions de gourdes, dont 73 millions (68 %) seront financés sur l'aide externe et 34 millions (32 %) par le secteur public haïtien.

6.21 AB 87-91. Les projets retenus sur la liste préliminaire de travaux pour cette période coûteront environ 1.527 millions de gourdes au prix de l'AB 86. La composante routes représentera la plus grosse dépense avec quelque 1.188 millions de gourdes (78 %), comprenant l'amélioration d'environ 430 km de routes principales en gravier qui seront converties en routes bitumées, la remise en état d'environ 170 km de routes bitumées existantes, la construction ou l'amélioration d'environ 1.100 km de routes secondaires et tertiaires, la construction ou la remise en état de certaines structures d'évacuation des eaux usées et l'achèvement d'études de factibilité et d'ingénierie concernant 480 km environ de routes primaires. Les investissements dans le sous-secteur portuaire et maritime, d'un montant d'environ 239 millions de gourdes (16 %) comprendraient l'extension des installations de Port-au-Prince y compris des facilités supplémentaires de manutention de marchandises et équipement d'entretien, la remise en état de cinq ports supplémentaires de cabotage, des installations additionnelles à Cap-Haïtien pour rendre le port totalement opérationnel, un centre de formation maritime, un système de radiocommunications maritimes et une cale pour l'inspection et la réparation des bateaux. La composante aviation civile représentera environ 101 millions de gourdes (7 %) pour poursuivre la modernisation de l'aéroport de Cap-Haïtien, agrandir les salles d'arrivée et de départ dans l'aéroport de Port-au-Prince, fournir un système de navigation aérienne national et acquérir cinq camions et des générateurs de secours.

Recommandations

6.22 Il y a un financement externe pour presque chacun des projets dans le domaine des transports de sorte que les préférences des donateurs pèsent fortement sur le choix des investissements. Jusqu'en 1983, le

Gouvernement se réunissait régulièrement avec les donateurs pour discuter et coordonner avec eux l'assistance dont bénéficierait le secteur. Le Gouvernement aimerait reprendre ces réunions, ce qui paraît tout à fait indiqué si l'on se réfère à l'excellent précédent que représente le secteur de l'énergie électrique (Chapitre V). La tenue de réunions de coordination de l'assistance permettrait d'éviter la mise en oeuvre d'investissements de faible priorité, d'assurer un équilibre entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, e, enfin, de coordonner le développement institutionnel et les changements de politique dans le secteur des transports.

6.23 L'on prévoit que les dépenses de fonctionnement requises pour l'entretien des investissements existants s'élèveront en moyenne à 100 millions de gourdes par an, soit une augmentation réelle d'environ 7 % par rapport aux dépenses effectuées au cours des dernières années. Ce montant pourrait être diminué de manière substantielle si l'on parvenait à réduire les effectifs du MTPTC. La mise en place d'un programme à cette fin pendant les années couvrant la période AB 86-91 impliquerait des compressions annuelles de personnel de 5 ou 6 % seulement et réduirait les dépenses de 6 millions de gourdes environ par an.

6.24 Au cours de la prochaine décennie, le secteur des transports aura pour rôle principal de soutenir l'agriculture et les industries d'exportation. En conséquence, les investissements qui seront effectués au cours des prochaines années devraient mettre l'accent sur l'achèvement des projets en cours à priorité élevée et des travaux de remise en état, ainsi que sur la consolidation des progrès réalisés dans le domaine institutionnel.

6.25 Le budget AB 86, les engagements supplémentaires et la liste préliminaire des projets retenus pour la période AB 87-91 couvriraient la quasi-totalité des besoins de Haïti en matière de transports pour les deux prochaines décennies, à un coût estimé à 1.634 millions de gourdes. Le Gouvernement n'a pas encore essayé d'établir des priorités pour ces investissements ou de déterminer leur échelonnement dans le temps, tenant compte des contraintes financières ou de la capacité de mise en oeuvre. Plus de 60 % de ces investissements pourraient être prématurés compte tenu de leur faible rendement économique.

6.26 Dans le domaine rutier, les investissements prioritaires sont les suivants :

- (a) achèvement du programme concernant les ponts et ponceaux;
- (b) reconstruction des ponts de Fer-à-Cheval et de Guayamouc (Hinche);
- (c) construction, amélioration et remise en état d'environ 600 km de routes secondaires et tertiaires, soit 120 km de routes environ par an, au lieu des 1.100 km proposés (soit 220 km par an);
- (d) amélioration de la route Mirebalais-Pont Sondé;

- (e) remise en état de sections de la route entre Port-au-Prince et Mirebalais;
- (f) études relatives à la construction d'environ 200 km de routes.

Des études de factibilité ont démontré la justification économique de tous ces investissements. Ils sont tous directement liés au besoin d'assurer l'accès aux zones agricoles et aux principaux centres de consommation et d'exportation. La route Milot-Citadelle ne devrait pas être construite avant qu'une étude de factibilité ne soit achevée. Par ailleurs, il faudrait augmenter le budget AB 86 de 17 millions de gourdes pour les travaux de remise en état de la Route Nationale N° 1 et pour la réfection de ponts et de ponceaux. Les investissements recommandés sur la période AB 87-91, coûteraient environ 597 millions de gourdes au prix de l'AB 86, dont 76 % environ (soit 454 millions de gourdes ou 91 millions de dollars) seraient en devises.

6.27 Les priorités portuaires et maritimes sont :

- (a) l'entretien de l'équipement portuaire, surtout à Port-au-Prince;
- (b) quelques travaux mineurs pour terminer les installations à Cap-Haïtien;
- (c) la remise en état du port de Jérémie;
- (d) la nécessité de doter le SEMANAH d'un système de radiocommunications;
- (e) l'aménagement d'une cale pour l'inspection et la réparation des bateaux; et
- (f) doter SEMANAH d'un centre de formation.

Il existe également des projets à long terme en vue d'agrandir le port de Port-au-Prince et ses installations; ces projets sont liés au programme du Gouvernement prévoyant la création d'une zone industrielle franche (Chapitre IV). Il est peu probable que les investissements requis soient réalisés avant l'AB 89.

6.28 La remise en état envisagée des ports de cabotage additionnels devrait être différée. Les études font apparaître un taux de rendement de 7-8 %, bien inférieur au coût d'opportunité du capital. Facteur plus important encore, la remise en état déjà effectuée des dix autres ports démontre que cette amélioration n'a pas donné les avantages qui en étaient attendus en raison de problèmes de tarification et de la faiblesse institutionnelle du SEMANAH. Aucun autre port de cabotage ne devrait être construit avant que ne soient améliorés ceux en place, un renforcement de la gestion de SEMANAH et à l'élaboration d'une tarification plus adquate. Seuls les travaux portuaires à l'Ile de la Tortue et à l'Ile à Vache pourraient faire exception car bien que dépourvus de justification

économique, ils représentent le seul moyen de communication entre ces îles et l'île principale; 82 % de ces travaux seraient financés par des dons extérieurs. Il serait préférable que la totalité des travaux soit financé par des donateurs étrangers.

6.29 Tenant compte des deux ports de cabotage, les investissements prioritaires pour les installations portuaires et maritimes s'élèveraient à environ 74 millions de gourdes pendant la période AB 86-91, dont 79 % environ (soit 58 millions de gourdes ou 12 millions de dollars) seraient en devises.

6.30 A deux exceptions près, les projets proposés dans le domaine de l'aviation civile sont relativement peu importants et peuvent être justifié économiquement. Les exceptions sont l'aéroport de Cap-Haïtien et le système national de navigation aérienne. Même si le projet en soi est modeste, la modernisation de l'aéroport de Cap Haïtien ne se justifie ni au plan économique ni au plan financier; on peut espérer, au plus, un ou deux vols commerciaux par semaine. Il serait impossible de recouvrer les coûts d'exploitation, et encore moins l'investissement initial et en conséquence, ce projet entraînerait des charges continues pour le budget. Le système de navigation aérienne nécessite également une étude économique et financière plus poussée. A moins qu'une telle étude ne démontre la factibilité du système, les investissements consentis dans le domaine de l'aviation civile devraient être limités à 8 millions de gourdes pendant la période AB 86-91.

6.31 S'il advenait qu'une compagnie aérienne haïtienne privée éprouve des difficultés financières, il ne faudrait pas qu'elle bénéficie de subventions, qu'elle soit reprise ou encore que sa dette soit garantie par le secteur public.

6.32 Une liste des investissements dans le secteur des transports établie en tenant compte des considérations ci-dessus entraînerait des dépenses d'environ 683 millions de gourdes pendant la période AB 86-91. Le Tableau VI.2 indique les investissements de 465 millions de gourdes recommandés pour la période AB 86-89 et leur mode de financement. Quelque 80 % de ces investissements ou 372 millions de gourdes, soit 74 millions de dollars seraient en devises. La mise en oeuvre d'une tranche de quelque 200 millions de gourdes du programme AB 86-91 serait reportée sur les AB 90-91.

Tableau VI.2 : Programme d'investissements recommandé pour
le secteur des transports, AB 86-89
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	1986	1987-89	1986-89
<u>Emploi</u>	<u>88</u>	<u>377</u>	<u>465</u>
Routes	77	319	396
Ports et inst. maritimes	9	53	62
Aviation civile	2	6	8
<u>Source</u>	<u>88</u>	<u>378</u>	<u>466</u>
Autofinancement (AAN, APN)	4	21	25
Gouvernement	26	60	86
Aide extérieure engagée	58	17	75
Aide externe additionnelle	-	279	279

Source : Annexe statistique, Tableau 6.4.

6.33 En termes de coûts, le programme recommandé ne représente que 42 % de la liste présentement examinée par le DDT. Il représenterait tout de même une augmentation annuelle réelle de 14 % des investissements dans le secteur des transports, tout en maintenant la contribution du Gouvernement à environ 20 millions de gourdes par an. Ce programme réduit pourrait encore excéder la capacité technique d'exécution du secteur; par le passé, 60 à 70 % seulement des investissements projetés en matière de transports ont pu être effectués. C'est pourquoi un programme plus réduit encore que celui recommandé ci-dessus est toujours réaliste.

**Tableau VI.3 : Dépenses recommandées en matière
de transports, AB 86-89**
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	AB 86	AB 87	AB 88	AB 89
<u>Dépenses d'investissement</u>	<u>88</u>	<u>109</u>	<u>121</u>	<u>148</u>
Autofinancement et contribution				
gouvernementales	30	27	28	26
Aide externe	58	82	92	122
<u>Dépenses de fonctionnement</u>	<u>82</u>	<u>96</u>	<u>84</u>	<u>78</u>
<u>Dépenses totales</u>	<u>170</u>	<u>205</u>	<u>205</u>	<u>236</u>
Autofinancement et contribution				
bouvernementales	112	123	112	104
Aide externe	58	82	92	122

Source : DDT, Annexe statistique, Tableau 6.4; estimations de la mission.

6.34 Ces dépenses d'investissement et de fonctionnement sont regroupées dans le Tableau VI.3. La part que représenteraient les dépenses du secteur public dans les dépenses totales sera sans doute légèrement plus élevée en termes réels que par le passé.

CHAPITRE VII

TELECOMMUNICATIONS

Le secteur et sa planification

7.01 Les Télécommunications d'Haïti (TELECO) ont le monopole de la fourniture, l'exploitation et la gestion du réseau public de télécommunications bidirectionnelles, nationales et internationales, des services de téléphonie et de télex. La BRH détient au nom du Gouvernement 96 % de ses actions, les 4 % restants étant souscrits par des actionnaires privés. Le Ministre des finances préside le Conseil d'administration dont le Ministre des travaux publics, des transports et des communications est membre. TELECO semble bien organisée au plan de la gestion; au cours des dernières années, il y a eu une amélioration considérable de sa planification, de son fonctionnement et de la formation de son personnel en partie grâce à l'assistance fournie par l'Union internationale des télécommunications (UIT). La CCCE est le seul donateur externe qui participe actuellement aux investissements dans ce secteur. Le Japon a indiqué être intéressé dans une participation dans des investissements futurs mais il n'a encore pris aucun engagement

7.02 Au cours de 1985, la nouvelle direction de TELECO a amélioré l'efficacité et la planification de la société dont elle a réduit la dette et renforcé les finances. Le département de la planification de TELECO, créé en 1984, est en train d'achever un plan directeur de développement des télécommunications avec l'aide d'experts de l'UIT. Ce plan, qui devrait être prêt au début de 1986, évaluera la demande globale de services pour tout Haïti et identifiera la façon de satisfaire la demande qui existe déjà dans la région de Port-au-Prince tout en améliorant la couverture des provinces et des régions rurales. La technologie numérique est actuellement introduite dans certaines parties de Port-au-Prince; il est fort probable que l'on proposera de l'étendre à tout le pays tout en veillant à améliorer en même temps la qualité des transmissions. Des recommandations seront également faites en matière de politique tarifaire et de gestion de l'information.

7.03 Depuis 1983, les améliorations quantitatives suivantes ont été apportées sur le plan technique, de l'exploitation et du service :

- (a) accord passé avec EdH en vue d'utiliser les pylônes électriques pour les lignes téléphoniques à raison de 75 gourdes par pylône par an, en remplacement des pylônes utilisés exclusivement pour les lignes téléphoniques;
- (b) amélioration des installations extérieures et de l'entretien immédiat des lignes ramenant de 1,9 à 1,3 la moyenne annuelle des pannes par ligne directe;

- (c) prise en charge de l'exploitation et de l'entretien de la station terrienne de satellite et du central international de télex;
- (d) élaboration et mise en oeuvre réussie d'un nouveau code d'emploi et de recrutement qui indique clairement les qualifications requises et les responsabilités attribuées à chaque grade et à chaque poste.

7.04 Des problèmes majeurs demeurent cependant :

- (a) Couverture du service : En dépit des extensions du réseau récentes ou en cours, la densité du réseau téléphonique demeure très faible et il est difficile d'avoir accès au service en dehors de l'agglomération de Port-au-Prince. Il y avait environ 32.000 lignes directes en octobre 1985, soit en moyenne 0,6 téléphone pour 100 habitants contre 5,5 en Amérique latine et 0,8 en Afrique. Cinq centraux totalisent 24.000 lignes directes desservent l'agglomération de Port-au-Prince. Il existe également des centraux aux Cayes, à Cap Haïtien et aux Gonaïves et des installations vétustes à Port de Paix et à Jérémie. Les communications dans d'autres régions s'effectuent fréquemment par système radio bidirectionnel. Dans les villes, un tiers environ des demandes d'installations de téléphones et la moitié des demandes de services télex demeurent insatisfaites.
- (b) Redevances. La structure de tarification s'appuie de façon exagérée sur les recettes des communications internationales alors que les tarifs communications domestique ne couvrent pas les coûts.
- (c) Personnel. Les effectifs de TELECO sont trop élevés : les 1.500 agents représentent 50 agents pour 1.000 lignes directes en service. Aux Etats-Unis et en Europe occidentale, les normes industrielles modernes sont d'environ 10 agents pour 1.000 lignes directes. Haïti, en tant que pays en développement, devrait ramener le ratio à 30 agents pour 1.000 lignes.
- (d) Passation de marchés. Bien que la nouvelle direction de TELECO ait promu l'appel d'offres, la plupart des nouveaux investissements continuent de se faire dans le cadre de l'aide liée.
- (e) Contacts avec le Gouvernement. Le Gouvernement central n'exerce pratiquement aucune influence sur la planification ou la mise en oeuvre des politiques de TELECO. Le MEF n'a pas encore usé de l'autorité qui lui fut conférée par l'inclusion de TELECO dans le budget consolidé de l'AB 86. Le MTPTC et le MP ne jouent pour ainsi dire aucun rôle dans la détermination de la politique ou des investissements de TELECO. Etant donné que la direction de TELECO a une compétence certaine, il n'y a pas lieu de s'inquiéter pour l'heure, mais le système est fragile aux abus.

Les comptes de la société ne sont pas examinés par un vérificateur externe. Les procédures de budgétisation des investissements sont adéquates, le processus de planification s'est considérablement amélioré, et le Gouvernement n'intervient pour ainsi dire à aucun stade dans le processus des investissements de TELECO. Cependant, bien que le Gouvernement ne dirige pas TELECO, la manière dont il l'utilise comme source de fonds et de devises limite la liberté d'action de la société pour procéder à des améliorations du réseau. TELECO et la Minoterie sont les deux entreprises publiques qui font de larges bénéfices, en outre TELECO rapporte des devises. Dans le passé les fonds qu'elle génère ont été utilisés, entre autres, pour couvrir les dépenses ordinaires et certaines dépenses d'investissement de la sucrerie USND qui n'est pas rentable (Chapitre IV).

Aspects financiers

7.05 Lorsqu'on analyse les états financiers de TELECO, il faut garder présent à l'esprit que ses comptes ne sont pas examinés par un vérificateur externe. Sans cette réserve, les résultats financiers récents ont été bons, le coefficient d'exploitation étant de 50 % en moyenne depuis l'AB 81. La rentabilité par rapport aux actifs nets fixes a été en moyenne de 35 %. (Le bilan de TELECO à la fin de l'AB 84 figure au Tableau 7.2 de l'Annexe statistique).

Tableau VII.1 : TELECO : Comptes d'exploitation,
AB 81-85 et Budget, AB 86
(en millions de gourdes au prix courant)

	AB 81	AB 82	AB 83	AB 84	Est. AB 85	Budget AB 86
Recettes d'exploitation	82	123	151	196	185	169
Dépenses d'exploitation	30	48	68	60	81 ^a	76 ^a
Excédents d'exploitation	53	75	83	137	104	93
Intérêts	11	16	9	9	9	3
Amortissement	15	20	21	27	-	-
Recettes nettes	27	39	54	102	95	90
Coefficient d'explo- itation (en %)	54	56	58	44	44	46
Rentabilité par rapport aux actifs nets (en %)	25	34	36	46	38	44

a/ Incluent l'amortissement en les AB 85 et 86.

Source : Tableau 7.1 de l'Annexe statistique.

7.06 Près de 80 % des recettes totales proviennent du trafic international. Sur ces recettes, 85 % proviennent des appels venant de l'étranger (y compris les appels en P. C. V. depuis Haïti), dont 90 % en provenance des Etats-Unis. Par rapport aux normes internationales, les redevances que perçoit TELECO sur les appels internationaux au départ d'Haïti sont extrêmement élevées. Les appels vers l'Europe sont facturés au tarif forfaitaire de 25 gourdes (soit 5 dollars) par minute et les appels vers les Etats-Unis coûtent en moyenne 10 gourdes par minute (soit 2 dollars). TELECO est peu disposée à réduire ses tarifs internationaux; elle préfère que l'étranger appelle Haïti, ce qui lui - et par voie de conséquence, Gouvernement - permet de gagner des devises. Les recettes ont atteint leur niveau le plus élevé en l'AB 84. Les recettes plus faibles enregistrées en l'AB 85 et celles prévues pour l'AB 86 indiquent une réduction d'environ 20 millions de gourdes, due aux restrictions imposées en matière d'utilisation des cartes de crédit à la suite de la découverte de fraudes importantes aux Etats-Unis.

7.07 Les recettes provenant du trafic domestique sont également en augmentation. Le nombre de lignes directes est passé de 11.500 en 1978 à 32.000 aujourd'hui, soit un taux de croissance annuelle de 16 %. Les redevances applicables au service domestique ont été augmentées de 20 % en février 1984 et consistent actuellement en une redevance mensuelle fixe de 75 gourdes, quel que soit le nombre d'appels effectués ou leur durée. Ces redevances du service domestique ne couvrent pas les coûts et il y a une forte subvention croisée à partir des recettes générées par le service international. L'étude relative aux redevances, qui sera bientôt achevée avec le concours de l'UIT, recommandera sans doute l'introduction progressive de redevances sur base du nombre et de la durée des appels.

7.08 Il existe sans doute une forte demande non exprimée pour les services domestiques et surtout internationaux dont l'élasticité par rapport au prix est élevée. Une amélioration de la qualité du service, telle que l'accès direct aux lignes internationales stimulerait la demande. Mais la direction de TELECO craint ceci ne surcharge le système, encourage la fraude et réduise les recettes en devises.

7.09 Les dépenses annuelles en espèces sont passées de 40 millions de gourdes en l'AB 81 à 76 millions en l'AB 85. L'augmentation de ces dépenses est due surtout à l'augmentation spectaculaire de la masse salariale qui est passée de 10 millions de gourdes en l'AB 81 à 54 millions en l'AB 86, soit un taux de croissance annuel nominal de 42 %, et de 30 % en termes réels. Cette augmentation est due en partie à la restructuration des salaires et des grades au cours de l'AB 84, ce qui a entraîné une augmentation de la masse salariale de 71 %, nécessaire pour recruter et garder le personnel qualifié, tout en maintenant également des effectifs trop importants.

Programme et plan de financement des investissements, AB 86-89

7.10 Le Tableau VII.2 donne une estimation du coût du programme actuel d'investissements; des plans détaillés d'investissements n'ont pas encore été arrêtés car on attend que soit terminée l'élaboration de la section financière du plan cadre. On estime que le total des investissements sera de 211 millions de gourdes au prix de l'AB 86, soit 61 millions en l'AB 86 et environ 50 millions par an durant l'AB 87 -89. Environ 75 % du coût de ces investissements seront en devises.

7.11 La partie principale du programme en cours est la modernisation en deux temps du réseau téléphonique de Port-au-Prince en introduisant les centraux électroniques numériques. Cela doublera presque le nombre d'abonnés en augmentant le nombre de lignes directes de 60.000 au cours de la phase I et d'environ 15.000 au cours de la phase II.

7.12 Plus de la moitié de cette demande a été clairement identifiée grâce aux demandes de lignes directes et il est vraisemblable que la nouvelle capacité sera rapidement utilisée. Au cours des travaux de la

phase II, il est prévu d'installer l'équipement existant à Port-au-Prince dans certaines villes de province. Cet équipement sera compatible avec le nouvel équipement numérique de la capitale et contribuera à l'amélioration à la fois des communications entre Port-au-Prince et l'intérieur du pays et entre villes de province. Le nombre des lignes en province passera de 8.000 à environ 23.000. Les travaux de la phase I ont démarré au cours de l'AB 85 et devaient être achevés au début de l'AB 86. Les travaux de la phase II doivent commencer au milieu de l'AB 86 et s'achever à la mi-AB 88.

Tableau VII.2 : TELECO : Programme d'investissement et de financement, AB 86-89
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	AB 86	AB 87-89	AB 86-89
<u>Emplois</u>	<u>61</u>	<u>150</u>	<u>211</u>
Réseau téléph. de Port-au-Prince	50	130	180
Télex	3	6	9
Autres	8	14	22
<u>Ressources</u>	<u>61</u>	<u>150</u>	<u>211</u>
Autofinancement	21	105	126
Aide concessionnelle (CCCE)	40	45	85

Sources : TELECO; estimations de la mission.

7.13 Le coût total de cette extension du service est estimé à environ 175-200 millions de gourdes de l'AB 86, dont 65 % environ (25 millions de dollars) seront en devises. Le détail des coûts n'a pas encore été établi pour les travaux de la phase II. La CCCE finance approximativement la moitié du programme, soit cinq sixièmes environ du coût en devises, avec une contribution de 105 millions de francs français pour la phase I et peut-être 55 millions de francs français pour la phase II. La contribution de TELECO devrait être du même ordre et impliquera donc le financement d'environ un sixième du coût en devises. Il n'y aura pas de financement du Gouvernement. L'aide de la CCCE est une aide liée et seules les sociétés françaises peuvent soumissionner pour la fourniture de l'équipement. Le coût d'ensemble du projet (y compris tout l'équipement de transmission, de distribution, les bâtiments, les véhicules, etc.) que l'on évalue à 1.000 dollars environ par nouvelle ligne installée est raisonnable bien que l'expérience de la Banque mondiale dans d'autres pays montre que le recours aux appels d'offres internationaux peut réduire les coûts de près de 30 %. Cela se vérifie tout particulièrement dans un

secteur industriel à la pointe du progrès technologique; l'offre et la demande s'accroissent à des taux sans précédents et la concurrence internationale est particulièrement intense.

7.14 TELECO prévoit également d'installer un nouveau centre télex domestique et international, ainsi que le remplacement de 500 télécriteurs loués, dont plusieurs ont été installés il y a plus de 20 ans. Il semblerait que la société qui exploitait le service télex international avant janvier 1985 ait négligé l'entretien du service. Le nouveau centre permettra de quadrupler le volume du trafic et de supprimer les motifs nombreux de mécontentement des clients. Les problèmes de saturation causent quelques problèmes aux usagers actuels mais, ce qui est plus grave, ils empêchent de nouveaux usagers d'avoir accès au système. Au cours des trois prochaines années, la capacité du réseau s'étendra à 800 télécriteurs. Un équipement de traitement de données sera également acquis pour le système de gestion de l'information récemment mis en place. Ces investissements coûteront environ 15 millions de gourdes au total durant AB 86-88, dont 90 % environ (soit 2,7 millions de dollars) seront en devises et seront entièrement financés par les ressources propres de TELECO.

Tableau VII.3 : TELECO : Investissement programmé
et réalisé, AB 84-86
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	AB 84	AB 85	AB 86
Prévisions budgétaires	46	81	61
Réalisation	15	50	-
Taux de réalisation (en %)	32	51	-

Source : Annexe statistique, Tableau 7.3.

7.15 Le Tableau VII.3 indique que le taux de réalisation des investissements a été très faible en l'AB 84, et bien qu'il ait augmenté de façon remarquable en l'AB 85, il est soit possible de diminuer encore l'écart important qui existe entre la programmation et la réalisation, soit préparer des budgets plus réalistes. Il apparaît d'ores et déjà que le budget de l'AB 86 sera épuisé au cours du premier semestre.

Recommandations

7.16 Jusqu'à présent, TELECO a financé la quasi totalité de ses modestes investissements sur fonds propres mais sa part dans le programme actuel de modernisation représentera une ponction importante sur ses

réserves financières. Par ailleurs, pour continuer à moderniser et à étendre son réseau, particulièrement dans les provinces et les régions rurales, elle devra vraisemblablement faire face à des coûts d'investissement par ligne bien plus élevés. L'expérience de la Banque mondiale dans d'autres pays démontre qu'un coût de 3.000 dollars par nouvelle ligne, dans les régions rurales isolées des petits pays en développement, n'est pas exceptionnel.

7.17 Il est donc important que TELECO continue de générer des excédents d'exploitation importants. Pour ce faire, il faudra mettre en oeuvre trois mesures complémentaires. Premièrement, les redevances applicables au service domestique devront être majorées et calculées en fonction de la durée des appels téléphoniques de façon à couvrir les coûts marginaux; les redevances applicables au service international sont déjà très élevées et devraient en fait être diminuées. Deuxièmement, le Gouvernement devrait cesser d'utiliser les ressources financières de TELECO pour les investissements ou les dépenses ordinaires de projets non rentables et sans rapport avec TELECO. Troisièmement, TELECO doit restreindre ses propres dépenses de fonctionnement. Le programme d'investissement devrait permettre de réduire considérablement les dépenses d'entretien à Port-au-Prince et d'accroître fortement la productivité des effectifs. En priorité, le coût des salaires par ligne posée devrait être réduit de moitié lorsque la capacité sera augmentée de 60.000 lignes. Les effectifs en surnombre doivent être supprimés.

7.18 TELECO ne devrait pas avoir besoin de financement extérieur supplémentaire jusqu'à la fin de l'AB 89. A l'avenir toutefois, TELECO aurait avantage à diversifier autant que possible ses sources de financement extérieur et éviter une dépendance trop grande d'un pays fournisseur ou de l'aide liée. TELECO devrait pouvoir réaliser des économies en recourant à des appels d'offres internationaux, particulièrement si elle demande des soumissions tant pour les prix que pour les termes de paiement, comme cela est de plus en plus souvent le cas dans le secteur des télécommunications.

7.19 Le programme d'investissement de TELECO répond aux besoins immédiats en visant à satisfaire la demande identifiée et à améliorer la qualité des prestations de service. Il est regrettable que les principaux investissements actuels et ceux programmés pour les deux prochaines années aient été décidés avant l'élaboration du plan cadre; tous les autres investissements devraient être identifiés et analysés dans le cadre de ce plan avant leur mise en oeuvre. Il faut espérer que le plan cadre s'appuiera sur les améliorations organisationnelles récentes et encouragera une analyse plus approfondie des futurs projets.

7.21 Une analyse économique et financière complète des principaux investissements devrait être intégrée dans les procédures de planification de TELECO. Le nouveau système téléphonique automatique de Port-au-Prince a fait l'objet d'une analyse technique exhaustive mais aucune étude de factibilité économique n'en a été faite. Il est presque certain que la demande non exprimée à Port-au-Prince, combinée à l'augmentation importante des services ailleurs résultera en un taux élevé de rentabilité sociale et économique du projet. Il se pourrait toutefois qu'il n'en aille pas de même pour d'autres investissements futurs.

CHAPITRE VIII

LE SECTEUR URBAIN

Le secteur et sa planification

8.01 Avec une population urbaine qui représente moins de 30 % de la population totale, Haïti est l'un des pays de l'hémisphère occidental les moins urbanisés. On peut y distinguer trois catégories de villes dont les besoins en matière de planification, investissements et gestion sont très différents : la capitale, trois villes secondaires majeures et 22 centres urbains plus petits.

8.02 Port-au-Prince est le centre tant administratif que de l'activité économique du pays. Quelques 85 % de la production industrielle, 60 % des activités commerciales, 70 % des activités immobilières, les services du logement, les services administratifs et gouvernementaux sont localisés dans la zone métropolitaine. La zone compte environ 1 million d'habitants et son taux de croissance annuelle dépasse 5 %. Les problèmes liés à une croissance rapide et non planifiée sont encore exacerbés par une forte concentration d'habitants à faibles revenus, des zones résidentielles fortement peuplées, une circulation très intense et des services essentiels insuffisants.

8.03 Les trois villes secondaires sont Cap Haïtien (70.000 habitants), Gonaïves (47.000) et Les Cayes (32.000). Elles se développent beaucoup plus lentement que la capitale. Leurs problèmes principaux résident dans la fourniture d'abris et de services de base. Ces villes souffrent également d'un manque de planification de base, d'une carence administrative et de manque d'attention de la part des ministères pertinents qui ne coordonnent pas leurs activités à leur niveau.

8.04 Les 22 centres urbains plus petits sont éparpillés géographiquement et comprennent une population totale d'environ 350.000 habitants. Ils souffrent des mêmes problèmes que les villes secondaires mais par manque de moyens de transports et de communications, ces problèmes sont en fait ignorés par le Gouvernement.

8.05 Les gestionnaires municipaux ne sont pas élus et relèvent du Gouvernement central. Leurs responsabilités sont réduites à la gestion de quelques services urbains, tels le service de la voirie. Les agents municipaux sont en nombre insuffisant et ils sont mal formés. La situation financière des municipalités est précaire car plus de la moitié de leurs recettes provient des taxes perçues par le ministère des Finances tels que l'impôt foncier et l'impôt sur les licences des entreprises. Le reste de leurs ressources financières provient essentiellement de transferts du Gouvernement central. En termes réels, les recettes provenant des impôts locaux ont baissé au cours des dernières années et leur collecte est effectuée de façon inefficace.

8.06 La responsabilité du Gouvernement en matière de planification et de gestion du secteur urbain est dispersée et pleine de chevauchement. L'agence principalement responsable est la Direction de l'urbanisme du MTPTC qui comprend trois divisions :

- (a) la division chargée de la planification urbaine, responsable de tous les plans urbains et ruraux, des spécifications et plans pour tous les types de construction dans les secteurs public et privé. Les tâches courantes absorbent la division au point où elle ne peut pas donner des conseils valables en matière de planification;
- (b) la division des travaux urbains est censée n'exécuter que des travaux d'infrastructure. Dans la pratique, elle s'occupe également de la construction des bâtiments publics et réalise des travaux qui relèvent officiellement du ressort des municipalités;
- (c) la division de l'entretien s'occupe de l'entretien des infrastructures urbaines. Toutefois, elle compte si peu d'effectifs et est si mal équipée que le SEPPRN, qui est censé ne s'occuper que de l'entretien des routes inter-urbaines, est souvent appelé à la rescousse pour des travaux urbains urgents ou prioritaires de remise en état, surtout à Port-au-Prince.

Le MTPTC est également responsable de la CONATRA, compagnie publique d'autobus de Port-au-Prince, et de la CAMEP, Centrale autonome d'eau potable de la capitale (Chapitre IX).

8.07 Le deuxième ministère intervenant dans le secteur urbain est le ministère de l'Intérieur qui est responsable des 29 municipalités, y compris la solde de leurs agents. Il a également dans ses attributions le bureau national du cadastre qui n'est pas encore attaqué aux zones urbaines.

8.08 La "communauté urbaine" de Port-au-Prince est sous la tutelle du ministère de l'Intérieur; elle ne sert que de base juridique à quatre municipalités puisqu'elle n'a ni personnel ni procédures de coordination propres. Port-au-Prince, municipalité principale parmi les quatre, ne dispose pas d'une capacité financière ou administrative pour s'acquitter de ses tâches de voirie. Par ailleurs, son administration est déficiente et les tâches ne sont pas clairement réparties entre Port-au-Prince, les trois autres municipalités, la communauté urbaine et les ministères compétents du Gouvernement central en matière de planification urbaine, de l'application des lois foncières, de l'investissement et de l'entretien. D'où une inefficience et un gaspillage sérieux.

8.09 L'Entreprise publique des logements sociaux (EPPLS), qui est autonome, relève du Ministère des affaires sociales. Son rôle est de préparer des programmes et d'exécuter des projets de logements sociaux pour la population à revenus modestes, pour en assurer la rentabilité

économique et le recouvrement intégral des coûts de ces projets par la location et la vente des logements. Parmi les autres ministères intervenant dans le logement au début 1986, on peut citer le ministère à la Présidence qui mit en oeuvre deux projets de 400 logements sans recouvrer les coûts, et le ministère de l'Agriculture qui jouait un rôle minime dans ce domaine.

8.10 Vu la dispersion et le manque de coordination caractérisant la gestion du secteur urbain, le Gouvernement ne peut avoir de stratégie globale précise pour ce secteur. Le Chapitre II souligne le caractère futile des efforts déployés par le Ministère du Plan en vue de promouvoir la planification régionale. Il n'existe pas de plan cadre urbain pour Port-au-Prince. Il n'existe pas de plans, ou très peu, en matière de transports urbains. Il n'y a pas de politique de logement. Des investissements urbains importants sont entrepris dans le domaine de l'évacuation des eaux usées, mais ils ne sont pas accompagnés de mesures visant à protéger le bassin fluvial avoisinant dont l'érosion engorge les nouvelles structures de drainage.

8.11 Les dépenses du secteur urbain examinées dans ce chapitre comprennent les dépenses pour l'écoulement des eaux usées, le logement, les marchés et les transports; l'adduction d'eau est discutée au Chapitre IX. Au cours des dernières années, comme le montre le Tableau VIII.1, deux tiers environ des investissements planifiés ont été réalisés; deux tiers de ceux-ci ont été consacrés à l'évacuation des eaux usées à Port-de-Prince. Environ 48 % du coût total était en devises.

Tableau VIII.1 : Investissements urbains programmés
et réalisés, AB 81-85
(en millions de gourdes au prix courant)

	Programmés	Réalisés
Syst. de Drainage (Port-au-Prince)	241	198
Habitat	71	53
Marchés	65	5
Transports	46	22
Assistance technique	10	10
Divers	5	5
Total	438	292

Source : Annexe statistique, Tableau 8.1.

8.12. Les investissements dans les systèmes d'écoulement des eaux usées de Port-au-Prince ont été principalement financés par la BID. Ces investissements ne furent pas fructueux du fait d'un échelonnement inadéquat des travaux, d'un manque d'harmonisation avec les autres investissements d'infrastructure et d'un service de voirie inadéquat. Les

systèmes d'égouts, récemment achevés, font déjà l'objet d'un vaste programme d'entretien; certains travaux de réfection sont également nécessaires par manque d'entretien dans le passé. Le financement du programme d'entretien n'est pas encore assuré. Les ordures non ramassées encombre la chaussée et bouchent les canalisations, empêchant le bon fonctionnement du système d'écoulement des eaux usées. Il est donc essentiel que s'effectue le ramassage des ordures pour que l'investissement dans le drainage soit rentable. Il n'y a toujours pas de mécanisme pour recouvrer ne serait-ce que les coûts de fonctionnement et d'entretien du nouveau parc de camions de voirie qui est censé porter le taux de ramassage de 40 à 90 %. Une claire définition des responsabilités respectives du MTPTC et de la municipalité de Port-au-Prince est indispensable pour assurer un rendement adéquat des investissements dans le système d'écoulement des eaux usées et pour le bon fonctionnement du système urbain.

8.13 Depuis 1982, l'EPPLS a réalisé cinq projets d'habitat, produisant 1.100 nouveaux logements environ par an, ainsi que la rénovation de nombreux autres logements, financée par l'IDA et la République fédérale d'Allemagne. L'efficacité de l'EPPLS a souffert des événements politiques récents et il faudra quelque temps pour la restaurer.

Dépenses de fonctionnement

8.14 Il n'y a pas de données historiques valables sur les dépenses de fonctionnement. Le budget de l'AB 86 pour ce chapitre s'élève à environ 18,4 millions de gourdes, soit quelque 2,5 dollars par citoyen (Tableau VIII.2). Le coût du personnel représente presque 60 % du coût total. En fait, les dépenses de personnel sont sans doute supérieures car sur les 7,8 millions affectés aux dépenses ordinaires, autres que celles de personnel, 6 millions de gourdes représentent un transfert du ministère de l'Intérieur au bénéfice de la municipalité de Port-au-Prince, dont la plus grosse partie est certainement utilisée pour les salaires. Bien que légalement Port-au-Prince devrait avoir son budget propre, dans la réalité, il n'en est rien.

8.15 En supposant un coût moyen d'entretien annuel équivalant à 4 % de l'investissement initial, le coût de l'entretien des investissements exécutés durant AB 81-85 en transports et en écoulement des eaux usées s'élèvera à environ 8 millions de gourdes par an. Les dépenses totales d'entretien envisagées par le MTPTC pour l'AB 86 ne s'élèvent qu'à 4 millions de gourdes, somme qui est supposée couvrir la totalité des travaux d'entretien et des travaux urbains pour l'ensemble du pays. Cette somme est, par contre, plus importante que ce qui a été réalisé par le passé.

**Tableau VIII.2 : Budget de fonctionnement
du secteur urbain, AB 86
(en millions de gourdes)**

Ministère/Agence <u>a/</u>	Personnel	Autres	Total
MTPTC	6,9	0,8	7,7
EPPLS	1,4	0,2	1,6
Intérieur	<u>2,3</u>	<u>6,8</u>	<u>9,1</u>
Total	10,6	7,8	18,4

a/ Le Ministère à la Présidence n'est pas inclus, faute de données.

Source : Annexe statistique, Tableau 8.2

8.16 Le MTPTC a une provision budgétaire de 1,3 million de gourdes pour la CONATRA, compagnie publique d'autobus de Port-au-Prince. Le parc de véhicules de cette compagnie est passé de 80, à sa création en l'AB 80, à 15 véhicules seulement aujourd'hui. Son rôle est tout-à-fait insignifiant dans le marché actif et compétitif de transport de passagers de Port-au-Prince qui est desservi de façon très efficace par les petits bus privés connus sous le nom de "tap-taps".

8.17 Comme indiqué au Chapitre VI, les effectifs de MTPTC sont pléthoriques.

Programme d'investissement et Plan de financement, AB 86-89

8.18 Port-au-Prince occupe une place tellement prépondérante et ses besoins sont si vastes, que le reste du présent chapitre ne traite que de cette ville. Le Tableau VIII.3 résume les intentions des divers donateurs et agences intervenant dans le secteur urbain. Aucun d'entre eux n'a de plans concrets pour l'AB 89; pour les AB 87-88 les plans ne sont pas établis sur une base annuelle, bien que la plupart des agences projettent des déboursements annuels qui représentent environ la moitié des engagements prévus pour la période des deux ans. Le tableau n'inclut pas les investissements des ministères de l'Intérieur et à la Présidence, faute de renseignements disponibles.

8.19 Les investissements totaux prévus en décembre 1985 pour les trois années suivantes s'élèvent à 270 millions de gourdes au prix de l'AB 86 dont 48 % (soit 130 millions de gourdes ou 26 millions de dollars) seront en devises. Celles-ci seront entièrement couvertes par un financement extérieur de 206 millions de gourdes.

Tableau VIII.3 : Investissements proposés dans le
secteur urbain, AB 86-88
(en millions de gourdes au prix de l'AB 86)

	AB 86	AB 87-88
<u>Emplois</u>	<u>149</u>	<u>121</u>
Système de drainage	56	54
Logement	27	20
Marchés	34	36
Transports	24	-
Assistance technique et formation	8	12
<u>Ressources</u>	<u>149</u>	<u>121</u>
Gouvernement	53	12
Aide à des conditions de faveur (Prêts et dons)	97	109

Source : Annexe statistique, Tableau 8.3.

8.20 Le projet d'écoulement des eaux usées de Port-au-Prince demeurera la plus grande part de l'investissement dans ce secteur. C'est le seul projet pour lequel un financement extérieur est attendu avec certitude d'ici l'AB 90 - nouveau prêt de la BID de 45 millions de dollars. Par ailleurs, un programme de remise en état du système d'écoulement d'environ 30 millions de gourdes est en cours d'exécution. Aucun investissement n'est prévu dans le secteur des transports après l'AB 86; en fait pour l'AB 86, ce sont des études et non des réalisations matérielles qui sont prévues. Les projets d'assistance technique et de formation augmentent rapidement et représenteront 9 % du total après l'AB 86.

Recommandations

8.21 Non seulement les responsabilités ne sont pas clairement délimitées entre les agences actives dans le secteur, mais il n'existe pas de stratégie de développement ou de plan d'urbanisation. Il faudrait élaborer un plan d'ensemble pour la zone métropolitaine de Port-au-Prince pour guider les choix des futurs investissements, y compris ceux relatifs à l'adduction d'eau (Chapitre IX). Ce plan devrait couvrir l'utilisation des terres, les études de reboisement des bassins versants entourant la ville, et il conviendrait de définir des procédures de contrôle des applications de ceux-ci. Si un tel plan n'est pas préparé et utilisé pour orienter les investissements des années 90, la croissance rapide de certaines zones de la métropole et l'absence de coordination dans la planification illustrée par les projets en cours pi emvosagés d'écoulement des eaux usées et d'adduction d'eau (Chapitre IX), aboutiront à ce que

certaines parties importantes de la ville soient mal ou pas du tout desservies et ajouteront aux pressions qui pèsent déjà sur les infrastructures existantes.

8.22 Le programme d'investissements pour AB 86-89 est inadéquat en termes de capacité de mise en oeuvre, d'équilibre sous-sectoriel et de provisions financières pour les coûts de fonctionnement. En plus, le sort futur du marché des Croix-des-Bossales, financé par l'IDA, est incertain.

8.23 Capacité de mise en oeuvre. Bien que l'ensemble des dépenses sectorielles planifiées soit modeste, exprimé en termes de coût par habitant, les prévisions de dépenses pour la seule AB 86 représentent - en termes nominaux - 250 % de la moyenne annuelle réalisée au cours de la période 1981-85. Par ailleurs, la part de 30 % des investissements à financer par le Trésor n'est pas réaliste étant donné qu'au cours des dernières années, elle s'est située en moyenne aux alentours de 19 %. En fait, le vaste programme proposé pour l'AB 86 reflète les retards accumulés dans la réalisation des investissements planifiés depuis 1982. Le Gouvernement tout comme les donateurs sont trop optimistes en supposant que ce retard pourra être totalement rattrapé en un an. Il serait beaucoup plus raisonnable d'étaler le programme proposé pour la période 1986-88 sur les quatre années 1986-89, avec une modeste croissance chaque année.

8.24 Equilibre sous-sectoriel. Le système d'égouts représente une question de haute priorité pour Port-au-Prince. La ville est située sur et en contre-base d'une colline abrupte qui est sujette à de fortes pluies et à l'érosion; beaucoup de quartiers sont construits sur des marécages en proie à des inondations. La ville s'étend dans la zone marécageuse. Il est difficile d'évacuer l'eau de pluie dans la mer. Néanmoins, il ne faudrait entreprendre aucun investissement d'écoulement des eaux tant que certaines mesures n'auront pas été prises pour s'assurer que le système pourra fonctionner lorsqu'il sera en place. Le Gouvernement devrait formuler un plan global pour l'ensemble de la métropole (par. 8.21), prendre des dispositions pour établir des redevances pour le service de la voirie à un niveau qui permette de couvrir au moins les coûts d'exploitation, établir un système d'entretien régulier des canalisations et, enfin, définir clairement les responsabilités qui incombent respectivement à la municipalité et au MTPTC. Par ailleurs, l'échelonnement dans le temps des travaux d'investissement dans les canalisations d'écoulement a été fait de façon arbitraire, défini selon la disponibilité d'une somme de 50 millions de dollars, mais sans tenir compte du travail réel à effectuer; il conviendrait que ce programme de travail soit réexaminé. L'échelonnement actuel a conduit à des aberrations; ainsi, des travaux ne sont pas entrepris dans des zones contiguës mais non connectées. Le programme d'investissement pour l'évacuation des eaux usées des AB 86 et 87 devrait donc être réduit et celui des AB 88 et 89 augmentés pour que les conditions préalables puissent être prises avant l'AB 88.

8.25 Une décision devrait être prise concernant la construction du marché des Croix-des-Bossales, dont les travaux sont arrêtés.

8.26 Les transports urbains auxquels une attention insuffisante a été accordée au cours des dernières années, devraient maintenant venir au premier rang. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille entreprendre un vaste programme d'investissements. Afin d'alléger le trafic et donc réduire les importations de pétrole, de faciliter les déplacements des travailleurs de leur domicile au lieu de travail, et d'accélérer la livraison des matières premières et des produits finis entre l'aéroport, le port et l'industrie de montage, il est crucial de mettre en place une série de petits travaux et un programme de gestion du trafic. Ce programme pourrait être élaboré assez rapidement. Les donateurs n'ont pas, jusqu'à présent, manifesté beaucoup d'intérêt pour les transports urbains en Haïti et on devrait les encourager à s'y intéresser davantage.

8.27 Il faudrait réexaminer la gamme de l'assistance technique et de la formation qui augmentent rapidement. La priorité devrait être accordée à l'amélioration des finances municipales et à la mise en place d'un service du cadastre, financé par l'aide de l'Allemagne fédérale.

8.28 Financement des coûts de fonctionnement. Le programme d'investissements proposé pour la période 1986-88 provoquerait une augmentation des coûts de fonctionnement d'environ 5 millions de gourdes par an. Il est évident qu'il faudrait évaluer la capacité physique d'entretien, de programmation et de financement avant d'entreprendre de nouveaux investissements, surtout en matière d'évacuation des eaux usées, comme indiqué ci-dessus.

8.29 La CONATRA devrait être fermée. Aucun nouvel autobus ne devrait être acheté à son intention.

8.30 En tenant compte des considérations ci-dessus, le programme d'investissements pour la période 86-89 pourrait être révisé comme indiqué au Tableau VIII.4. Environ 48 % de ces investissements seraient en devises.

Tableau VIII.4 : Programme d'investissements
recommandé pour le secteur urbain, 1986-89
(en millions de gourdes au prix de 1986)

	1986	1987-89	1986-89
<u>Emplois</u>	<u>67</u>	<u>278</u>	<u>345</u>
Drainage (Port-au-Prince)	10	97	107
Habitat	20	60	80
Marchés	17	51	68
Transports	15	45	60
Plan d'urbanisation	-	10	10
Assistance technique	5	15	20
<u>Ressources</u>	<u>67</u>	<u>278</u>	<u>345</u>
Gouvernement	13	53	66
Aide existante/planifiée pour eaux usées (BID)	8	78	86
Aide existante/autre	46	74	120
Aide additionnelle	-	73	73

Source : Annexe statistique, Tableau 8.4

Ce programme inclut cependant la construction du marché des Croix-des-Bossales comme prévue initialement, ce qui est peu vraisemblable. Même le programme d'investissements recommandé pourrait se révéler trop ambitieux car il suppose une augmentation annuelle de 15 %, en termes réels, des dépenses. Au cours de la période 87-89, environ 73 millions de gourdes (soit 17 millions de dollars) d'aide additionnelle seront nécessaires; ceci pourrait peut-être signifier que les engagements totaux de 25 millions de dollars, consacrés entièrement au plan d'urbanisation, au logement et aux transports urbains s'étendront sur une période plus longue. Si le financement local pour le logement était renforcé, l'aide externe pourrait être réduite. La composante critique du programme est la préparation d'un plan d'urbanisation : il faudrait trouver de toute urgence un donateur pour en assurer le financement.

8.31 Outre les dépenses d'investissement décrites ci-dessus, les dépenses de fonctionnement pour le secteur urbain devront passer de 4 millions de gourdes environ à 12 millions au moins au cours de l'AB 87 et peut-être même atteindre 18 millions de gourdes d'ici à 1989. La plus grande partie de ces montants pourrait provenir de coupes effectuées dans des postes non essentiels du budget du MTPTC (agents en surnombre, CONATRA) et d'un recouvrement effectif des coûts de fonctionnement pour le service de voirie et des services d'évacuation des eaux usées.

CHAPITRE IX

L'ADDUCTION D'EAU

Le secteur et sa planification

9.01 Le niveau des services d'adduction d'eau et d'assainissement est extrêmement bas en Haïti. Environ 40 % de la population urbaine et 5 % de la population rurale ont accès aux canalisations d'eau de qualité variable, soit par branchement domestique, soit par des prises publiques. Le reste de la population est approvisionné en eau par des colporteurs, la prise dans des cours d'eau ou des sources, ou encore la collecte d'eau de pluie. Il n'existe pas de systèmes d'égouts; moins de 40 % de la population dispose d'une évacuation sûre des excréments sous forme de latrines ou de fosses septiques. Les maladies liées à l'eau et aux conditions et sanitaires sont parmi les principales causes de morbidité et de mortalité. Il est difficile d'obtenir des données en matière d'assainissement; ce chapitre se concentre donc sur l'adduction d'eau.

9.02 Partiellement en raison de la densité démographique, l'insuffisance des services d'adduction d'eau et d'assainissement susmentionnés est fort critique à Port-au-Prince. Environ 17 % de la population de l'agglomération a un accès direct à l'eau par le biais de 28.000 raccords domestiques et environ 28 % par des prises publiques. Comme l'approvisionnement est limité et que les pertes sont élevées, toutes les catégories de consommateurs sont soumises à un sévère rationnement. Ce sont les gens à revenu modeste qui en souffrent le plus. Les plus fortunés évitent le problème en construisant de coûteux réservoirs privés ou en achetant de l'eau, pour usage non alimentaire, à des camions-citernes à 7-20 gourdes le mètre cube, et de l'eau potable mise industriellement en bouteilles. L'on ne dispose pas de données fiables sur la consommation ou les prix, mais on peut dire sans crainte de se tromper que la consommation moyenne n'atteint même pas un tiers de celle de villes comparables de la région et est très coûteuse.

9.03 Le MTPTC est chargé de formuler la politique d'adduction d'eau et de sanitation et de coordonner les projets en ces domaines. Le Ministre du MTPTC est le président de deux entreprises chargées de la distribution d'eau : la Centrale autonome d'eau potable (CAMEP) à Port-au-Prince et le Service national d'eau potable (SNEP) partout ailleurs dans le pays. Elles sont toutes deux inefficaces, ont un personnel pléthorique et souffrent de mauvaise gestion. Théoriquement autonomes, elles sont fortement influencées dans leurs politiques tarifaire et de recrutement par l'administration centrale qui n'a pas donné son appui à une gestion de haut calibre.

9.04 Depuis bien longtemps, la CAMEP a eu une direction générale compétente, ce qui ne n'empêche pas la Centrale de fort mal fonctionner. Avec un personnel pléthorique, peu formé et peu discipliné de 600 personnes, le service et l'entretien sont médiocres. Avec un ratio de

20 employés par 1.000 branchements, la CAMEP se compare défavorablement avec les entreprises analogues d'Amérique latine et des Caraïbes, où le ratio est d'entre 5 et 10. Un indicateur éloquent de l'inefficacité de la CAMEP est la quantité énorme d'eau perdue, estimée à 60 %; celle-ci provient essentiellement du nombre de fuites du système et des raccordements frauduleux. Les efforts de la direction d'améliorer l'organisation n'ont pas abouti, car elle ne s'est pas révélée capable de recruter du personnel qualifié ou de licencier les incapables et les indisciplinés.

9.05 Le SNEP dessert environ 450.000 personnes dans 230 localités. Il fournit gratuitement de l'eau par des prises publiques aux deux tiers de cette population; le tiers restant est desservi par des raccordements domestiques à des prix fortement subventionnés, sans aucun compteur. Bien qu'il ait également 20 employés par 1.000 branchements, il n'assure pratiquement aucun entretien ni assistance opérationnelle pour les services dont il est responsable. La direction du SNEP n'a aucune vue en matière de planification ou d'organisation, sauf qu'elle croit fermement au principe du subventionnement de l'eau. La gestion et la capacité d'exécution de projets sont tellement médiocres, que certains donateurs, comme l'USAID et une institution belge non gouvernementale en sont venues à exécuter elles-mêmes directement des projets d'investissement, quitte à en laisser ensuite l'exploitation au SNEP. Enfin, le Bureau d'assainissement (BA) est en charge de l'assainissement. La République fédérale d'Allemagne finance une assistance technique aux SNEP et BA en vue de renforcer ces institutions.

9.06 Le Ministère de la santé publique et de la population (MSPP) n'a pas de responsabilité juridique pour l'approvisionnement en eau, mais il n'en exécute pas moins des projets en ce domaine dans le cadre de son programme "Postes communautaires d'hygiène et d'eau potable" (POCHEP), financés par la BID dans les petites localités pour lesquelles le SNEP est responsable. Les POCHPEP n'ont que la responsabilité de la supervision de projets et n'ont pas de capacité opérationnelle. Vu l'inefficacité du SNEP, il est bien compréhensible que la BID insiste que le projet soit exécuté par une unité de projet distincte.

9.07 Dans le secteur aucune institution ne possède une capacité adéquate de planification ni d'exécution de projets. Elles sont tout aussi incapables d'assurer, sur fonds propres, le financement, ne fût-ce qu'en partie, de leurs investissements. Le secteur ne peut même pas financer ses propres frais de fonctionnement et d'entretien, à plus forte raison ses investissements. Le manque de recouvrement des coûts a encore aggravé les faiblesses institutionnelles. Il en est résulté un entretien inadéquat, des investissements insuffisants, le recours aux subventions de l'Etat pour couvrir les frais de fonctionnement, et la dépendance de l'aide externe pour le financement de la quasi-totalité des investissements.

9.08 Durant les AB 80-85, les investissements s'élevaient annuellement à 22 millions de gourdes en moyenne, fluctuant entre 5 et 34 millions. Cela suffisait à peine à renouveler le capital existant

(12 millions de gourdes de dépréciation réévaluée) et à maintenir les niveaux de service (5 millions de gourdes) en fonction de la croissance démographique. Les principaux donateurs ont été la BID (40 millions de gourdes durant les AB 80-85), la KfW (20 millions) et l'IDA (11 millions). La participation de l'Etat aux investissements s'élevait à 40 millions de gourdes, auxquels s'ajoutent 10 millions pour couvrir les frais d'exploitation. On trouvera aux Tableaux 9.1-9.4 de l'Annexe statistique des relevés détaillés des revenus et des flux financiers pour l'ensemble du secteur ainsi que pour la CAMEP, le SNEP et les POCHÉP.

9.09 Malgré les problèmes, en matière de planification et d'exécution de projets, les derniers investissements effectués par ces organismes étaient justifiés. Comme le financement provient de l'aide externe, les donateurs ont fixé les priorités et les techniciens étrangers ont assuré la bonne exécution matérielle des projets. Les donateurs bilatéraux et la BID ont financé de petits systèmes (principalement par gravité) dans plus de 100 petites communautés ne disposent auparavant pas d'eau potable. L'IDA a financé l'expansion du système du SNEP dans sept localités.

Aspects financiers

9.10 Comme on l'a noté tant la CAMEP que le SNEP ne recouvrent pas leurs coûts d'exploitation. Depuis l'AB 80, la CAMEP a subi des pertes annuelles nettes d'exploitation s'élevant à 1 - 3 millions de gourdes et le SNEP de 2 à 3 millions.

9.11 Afin de remédier les faiblesses institutionnelles et financières de la CAMEP le Gouvernement considère - à un moment - de confier la location des opérations de la CAMEP ainsi que l'exécution de ses investissements à une compagnie étrangère d'adduction d'eau. En ce moment, le Gouvernement considère que les conditions nécessaires à la réussite d'un tel aménagement dans l'immédiat ne sont pas réunies. Une compagnie de gestion pourrait contribuer à l'efficacité opérationnelle ainsi que la performance financière de la CAMEP. , le Gouvernement pourrait veiller à augmenter les tarifs, accorder son appui à la direction et permettre à CAMEP de profiter d'une expertise étrangère en gestion sous un projet financé par la CCCE (Programme d'urgence). La performance du Gouvernement et de CAMEP sous ce programme déterminera, d'une part la capacité de CAMEP d'exécuter des investissements futurs et, d'autre part, la stratégie gouvernementale de formuler des objectifs sectoriels.

9.12 Le SNEP pourrait également améliorer sa capacité de gestion ainsi que sa situation financière, mais ce serait là une tâche plus ardue qui exigerait un changement profond d'attitude de la part de la direction comme des clients. Toutefois, la plupart de ses systèmes pour les petites agglomérations sont basés sur la pesanteur, de sorte que leur coût de fonctionnement et d'entretien est minime. On ne s'attend à aucun changement important dans le proche avenir.

Programme d'investissement et plan de financement

9.13 Le Gouvernement a fixé pour 1990, dans le cadre de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA) les objectifs suivants :

- a) porter de 40 à 80 % la part de la population urbaine disposant de services d'adduction d'eau;
- b) porter de 5 à 50 % la part de la population rurale disposant de services d'adduction d'eau;
- c) fournir des services égouts à 40 % de la population de Port-au-Prince et de six localités de taille moyenne;
- d) fournir des services d'assainissement "adéquats" au reste de la population urbaine et rurale.

La réalisation de ces objectifs exigerait des investissements annuels de l'ordre quintuple de ce qu'ils furent les dernières années; elle est donc de toute évidence utopique.

9.14 Les plans d'investissement tels qu'ils sont formulés présentement démontrent que les objectifs de la DIEPA sont irréalisables. Bien que le Gouvernement n'ait pas de plan structuré pour l'ensemble du secteur, il dispose des matériaux de base à cet effet. Ainsi pour Port-au-Prince il existe un plan bien déterminé d'investissement et de financement pour l'amélioration des services d'adduction d'eau durant la décennie AB 85-95. Comme l'insuffisance de l'approvisionnement en eau constitue un obstacle au développement industriel et commercial pour Port-au-Prince, le Gouvernement a assigné une haute priorité aux investissements dans cette agglomération. Il existe en outre un programme d'investissement pour les villes de province et les zones rurales AB 86-87, ainsi qu'un programme indicatif partiel pour AB 88-89. On pourrait combiner ces plans, comme on l'a fait au Tableau IX.1. L'investissement total durant AB 86-89 s'élèverait à 201 millions de gourdes aux prix de l'AB 86. L'on ne dispose pas d'estimations détaillées, mais l'expérience indique qu'environ 60 % de ce montant serait en devises.

9.15 Conformément aux priorités du Gouvernement, 48 % du montant des investissements prévus seraient destinés à la CAMEP pour l'agglomération de Port-a-Prince et couvrirait :

- a) l'assurance technique, les études techniques, la construction de puits et l'acquisition d'équipements nécessaires d'urgence, qui seront essentiellement financés par le programme d'urgence de la CCCE, et
- b) la première phase d'un projet de 300 millions de gourdes, que l'IDA est en train de préparer, destiné à améliorer les services d'adduction d'eau de la CAMEP et sa capacité institutionnelle.

Ce projet de dix ans ferait passer de 17 à 25 % de la population de l'agglomération le nombre de ceux qui aurait des connections domestiques et satisferait la demande de la majorité du reste de la population par un système de prises publiques gérées commercialement; environ 90 % de la population serait donc approvisionné en eau courante.

Dans l'hypothèse où la CAMEP sera bien gérée, la capacité d'autofinancement de la Centrale devrait permettre le financement d'environ 20 % de son programme d'investissement.

**Tableau IX.1 : PROGRAMME D'INVESTISSEMENT EN ADDUCTION D'EAU
ET SON FINANCEMENT, AB 86-89
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)**

	AB 86	AB 87-89	AB 86-89
Emplois	38	162	201
Port-au-Prince (CAMEP)	14	80	93
Petites localités (POCHEP)	7	24	31
Petites localités et campagnes (SNEP)	17	55	72
Variations du fonds de roulement	-	4	4
Ressources	38	162	201
Autofinancement	3	18	22
Prêts et dons d'aide engagés	31	78	109
Nouveaux dons et prêts d'aide	-	63	63
Contribution de l'Etat	4	3	7

Source : Annexe statistique, Tableau 9.1.

9.16 L'autre moitié du programme d'investissement (52 %) en dehors de Port-au-Prince, comprendrait :

- a) des systèmes d'adduction d'eau à construire dans le cadre du programme des POCHÉP financés par la BID; et
- b) des systèmes d'adduction d'eau dans les petites localités ainsi que, dans le milieu rural, des puits à pompes à main à construire par le SNEP et à financer par des dons de donateurs.

L'on ne dispose pas de données sur l'amélioration du niveau de services qui en résulterait. Dans les petites communautés la capacité d'autofinancement est nulle et les subventions de l'Etat aux systèmes de petites localités et des campagnes sont insignifiantes; ces investissements dépendront donc presque entièrement d'un financement externe par des donateurs.

9.17 Aucun investissement important n'est prévu pour des systèmes d'égouts ou d'assainissement, bien que le système d'écoulement des eaux de Port-au-Prince doit nécessairement comporter des égouts, même si ce n'est pas là le but premier. En tout cas, l'écoulement doit précéder le système d'égouts.

9.18 Le programme d'investissement proposé serait financé à 54 % par des prêts et dons engagés d'aide externe, à 31 % par une aide additionnelle, à 11 % par autofinancement de la CAMEP grâce à une meilleure gestion, et à 4 % par des contributions de l'Etat. Une aide additionnelle est donc nécessaire pour un montant de 63 millions de gourdes (13 millions de dollars) dont 46 millions (9 millions de dollars) sous forme de prêts et 17 millions (4 millions de dollars) sous forme de dons.

Recommandations

9.19 Le programme d'investissement, qui émerge des plans de la CAMEP, du SNEP et des POCHEP, est bien équilibré et justifié. Il est réalisable techniquement et financièrement, bien qu'il implique une augmentation de l'investissement de 30 % par an; il est donc bien possible qu'il se produise des retards importants. Pour les AB 86-89, de nouveaux engagements d'aide externe seront nécessaires, de l'ordre de 13 millions de dollars; c'est là un chiffre raisonnable, bien qu'il faudra peut-être faire appel à des engagements plus importants si l'on veut couvrir la totalité du programme de la CAMEP jusqu'en l'AB 92.

9.20 Aucun projet important d'assainissement n'est prévu, bien soit probable que des programmes de développement urbain ou rural intégré comprennent de tels travaux. Cette approche est judicieuse, car l'expérience démontre que des projets comme la construction de latrines ne réussissent que comme s'ils sont intégrés dans des programmes de développement plus larges.

9.21 Comme on l'a vu au Chapitre VIII, un obstacle majeur à l'investissement urbain à Port-au-Prince, y compris l'adduction d'eau et l'écoulement des eaux, est le manque de plan de développement urbain. La préparation du projet proposé par la CAMEP a forcément produit l'élaboration d'un tel plan, mais couvrant uniquement la distribution d'eau. Avant que de nouveaux investissements soient entrepris dans les années 90, il faudra que soit établi un plan urbain d'ensemble.

9.22 La faisabilité de la composante du programme pour Port-au-Prince et, partant, l'augmentation réelle de 30 %, est conditionnée par une amélioration substantielle de la CAMEP dans sa gestion, son fonctionnement, ses finances et sa capacité d'exécution des projets. Une telle amélioration ne peut résulter que de mesures financières rigoureuses et d'une amélioration de la gestion de CAMEP; l'alternative étant que l'Etat fasse appel aux services d'une société étrangère pour la gestion de la compagnie. CAMEP doit augmenter les tarifs de la plupart de ses consommateurs, restructurer son personnel,

réduire le ratio d'effectif par 1.000 branchements de près de 50 %, en recruter et former un personnel local qualifié qui puisse un jour reprendre l'administration, non seulement de la CAMEP renforcée, mais de tout le secteur de l'eau. Les projections financières et d'investissements utilisées dans le présent chapitre supposent une amélioration de la performance financière et administrative.

9.23 Le renforcement du SNEP et des POCHEP requiert une révision radicale des politiques financière et institutionnelle vis-à-vis des petites communautés, y compris l'introduction du recouvrement tout au moins partiel des coûts. Bien qu'un tel changement ne semble guère probable dans l'immédiat, il faut absolument l'encourager. Les POCHEP considèrent en ce moment l'introduction de tarifs qui permettraient le recouvrement des frais d'exploitation. Il convient également de diminuer les coûts en réduisant le ratio effectifs-branchements, d'autant plus que les systèmes de pesanteur appliqués presque partout par le SNEP requièrent peu d'entretien. Le fait que les résultats financiers ne sont pas satisfaisants n'est, toutefois, pas une raison pour différer des investissements proposés qui sont indispensables au maintien des niveaux présents des services dans les campagnes. Comme la capacité de mise en oeuvre des projets est médiocre, les donateurs devront continuer à mettre les projets en oeuvre eux-mêmes. Afin de préparer les investissements supplémentaires à effectuer dans les années 90 le Gouvernement devra toutefois solutionner d'ici quelques années le problème du recouvrement (d'au moins les coûts de fonctionnement), de la gestion et de la capacité d'exécution de projets. Sinon les objectifs de la DIEPA ne seront toujours pas réalisés à la fin du siècle, et encore moins en 1990.

CHAPITRE X

ENSEIGNEMENT

Le secteur et ses projets

10.01 D'après les indicateurs de l'enseignement, Haïti est plus proche d'un pays africain à faible revenu que de ses voisins des Caraïbes ou de pays asiatiques à revenu faible. Le taux d'alphabétisation des adultes est d'environ 35 %, ce qui s'explique par la faiblesse du taux d' enrôlement au niveau primaire (69 %) et par un système d'enseignement fort peu efficace. Certes, l' enrôlement total de la population de 6 à 24 ans est passée de 22 % en 1971 à 38 % en 1982, la hausse la plus spectaculaire (de 15 à 32 %) ayant été enregistrée dans les campagnes. Environ 1 % de la population a suivi quelque enseignement supérieur, 9 % un enseignement secondaire et 26 % un enseignement primaire. Les trois quarts des enrôlements sont dans l'enseignement primaire, dont environ 60 % dans des institutions privées.

10.02 En effet, une caractéristique frappante du système haïtien d'enseignement est le rôle dominant qu'y joue le secteur privé, qui comprend des écoles payantes ou dirigées par des ONG et religieuses. Le secteur privé qui a absorbé l'accroissement de la demande d'enseignement : 79 % de l'augmentation de l' enrôlement primaire depuis l'AB 79, ainsi que 93 % au niveau secondaire et la quasi-totalité au niveau des établissements professionnels, techniques ou supérieurs. Il comprend en ce moment les deux tiers des élèves de l'enseignement primaire et plus des trois quarts du secondaire, du professionnel et du technique. Seul l'enseignement supérieur fait exception, l'Université d'Etat d'Haïti (UEH) étant publique.

Tableau X.1 : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'ENSEIGNEMENT, AB 84
(pourcentage)

Niveau	Elèves inscrits	Etablissements	Enseignants	Enseignants /a
Primaire	58	69	67	34
Secondaire	85	92	86	..
Professionnel/technique	70	79	77	..
Supérieur	21	..	..	..
Total	62	..	..	..

/a Instituteurs ayant fait au moins 10 ans d'études de base.

Sources : Annexe statistique, Tableaux 10.3-10.7.

10.03 Le Ministère de l'éducation nationale (MEN) est chargé depuis 1978 de la politique nationale d'enseignement, ainsi que, à quelques exceptions près, de toutes les dépenses publiques pour l'enseignement. La principale exception est l'UEH, autonome depuis l'AB 86, qui est financée directement sur le budget ordinaire général, sauf les facultés d'agronomie et de médecine vétérinaire qui ressortent du budget ordinaire du MARNDR, et celles de médecine, pharmacie et dentisterie, qui ressortent du budget du MSPP. En outre, le Ministère des affaires sociales dirige six centres de formation professionnelle.

10.04 Le Département de planification du MEN, créé en 1970 avec l'assistance technique de l'ACDI et de l'UNESCO, est chargé de l'élaboration et du suivi des plans quinquennaux et annuels, de la programmation et de l'évaluation de la réforme fondamentale de l'enseignement qui est en cours (voir ci-après), de la coordination de l'aide extérieure et de la compilation des statistiques. A l'origine, c'était une unité relativement efficace, mais le pouvoir politique s'en étant désintéressé les trois dernières années, ses fonctions ont été limitées et la qualité de son travail s'est dégradée. La collecte des statistiques est actuellement la seule tâche dont elle s'acquitte efficacement; elle ne fait guère de travail valable en matière de planification des dépenses, d'évaluation et de suivi.

10.05 Enseignement primaire. L'enrôlement dans l'enseignement primaire s'est accéléré depuis le début des années 70, augmentant de 3,3 % par an durant l'AB 58-70, de 5,9 % durant l'AB 70-79 et de 8,2 % par la suite, ces chiffres sont bien supérieurs à celui de la croissance démographique de 1,8 % par an. Depuis 1979, la population scolaire des établissements privés s'est accrue de 12 % par an, soit trois fois plus vite que celle des écoles publiques (4 %); ces dernières sont concentrées dans les agglomérations urbaines.

10.06 La structure de l'enseignement primaire est très complexe et varie selon la localisation urbaine ou rurale, le caractère public ou privé, ou le programme suivi traditionnel ou "réformé". Dans 70 % des classes primaires, les programmes et les méthodes didactiques sont toujours du type classique; l'enseignement y est de six ans précédés d'une année préparatoire et est donné de bout-en-bout en français (la langue officielle d'Haïti parlée par quelque 20 % seulement de la population). Le système traditionnel se caractérise par le grand nombre d'élèves trop âgés pour leur classe, les taux élevés de doublements de classes et d'abandon, ainsi que par la qualité médiocre de l'enseignement. En moyenne, il faut environ 12 à 13 ans pour qu'un élève obtienne son certificat d'études primaires, variant d'environ huit ans dans les meilleures écoles privées urbaines à quinze ans dans les écoles payantes rurales. Ces chiffres donnent peut-être une image encore trop optimiste de l'efficience interne du système primaire, car une proportion non identifiée mais, quitte le système d'éducation pour s'y enrôler à nouveau plus tard et tout recommencer, ce qui représente un coût de plus pour le système.

10.07 Le système réformé, qui touche actuellement environ un tiers des élèves du primaire, est introduit progressivement depuis 1982 et s'efforce d'éviter les principaux inconvénients du système traditionnel. D'après les intentions, il devrait s'étendre à toutes les écoles d'ici 1991. Il se compose de deux cycles d'enseignement primaire (de 4 à 3 ans respectivement), suivis d'un cycle d'enseignement secondaire de base. Dès la fin du premier cycle primaire, l'élève devrait avoir acquis une alphabétisation fonctionnelle. La restructuration du cycle s'accompagne de nouveaux programmes; le créole que tout le monde connaît est la langue d'instruction; les méthodes d'enseignement sont changées (par exemple, un enseignant reste avec un groupe d'élèves pendant deux ans; l'étude se fait par découverte plutôt que par mémorisation; les élèves sont groupés suivant leur degré d'aptitude); les élèves sont automatiquement promus de la 1ère année à la 2ème et de la 3ème à la 4ème année; le suivi et l'inspection des écoles sont améliorés. Les écoles réformées sont fortement concentrées dans le secteur public. La ventilation des écoles réformées suivant leur localisation en milieu urbain et rural n'est pas aisément déterminée.

10.08 En général, toutefois, la situation de l'enseignement primaire est bien pire dans les campagnes qu'en milieu urbain. Les zones rurales, avec environ 80 % de la population, ne comptent que 46 % des élèves du primaire et, pis encore, seulement 41 % des instituteurs. Ce déséquilibre est encore plus prononcé dans le secteur public, qui ne compte en milieu rural que 44 % des élèves et 39 % des instituteurs. Ainsi donc, le taux brut d' enrôlement rural est fort inférieur au taux urbain et le ratio élèves/enseignant est relativement élevé, surtout dans les écoles publiques où il est près de 60/1. Le nombre d'enseignants qualifiés est insuffisant en général, mais tout particulièrement dans les campagnes : seulement 28 % des instituteurs ruraux, et pas plus de 17 % de ceux enseignant dans les écoles privées rurales - ont au moins dix ans de formation de base, contre 48 % pour l'ensemble du pays. Les diplômés d'écoles normales primaires sont encore plus rares et ils travaillent presque tous en milieu urbain.

10.09 La qualité des enseignants constitue donc un grave problème pour l'enseignement primaire, surtout dans les écoles privées et rurales. Il est même difficile d'amener des candidats à s'inscrire à une des dix écoles normales et à poursuivre leur formation; les diplômés ont à peine atteint 250 par an durant l'AB 82-84, soit la moitié de l'objectif officiel. Les traitements sont trop faibles pour attirer des candidats appropriés. Le traitement moyen des employés du MEN n'était que de 7.310 gourdes par an en l'AB 84, contre 14.250 gourdes en moyenne pour la totalité des agents de l'Etat. Un instituteur dans une école privée gagne en moyenne 315 gourdes par mois. Jusque tout récemment, le revenu moyen mensuel d'un instituteur diplômé d'une école publique s'élevait à 500 gourdes. Ni les écoles publiques ni les écoles privées n'offrent d'incitations pour aller enseigner dans les campagnes sous forme de provision de logement, d'indemnités de frais ou autres. Afin de consolider la réforme de l'enseignement de base, la Charte de l'enseignant, promulguée en 1984, prévoit en principe des barèmes

salariaux et des perspectives de carrière pour tout le personnel de l'enseignement public, basés sur les qualifications et l'expérience des individus. Jusqu'à ce jour, elle n'a encore été appliquée qu'aux instituteurs de l'enseignement primaire. Dans l'enseignement primaire, le traitement des instituteurs diplômés ayant quatre ans d'expérience est porté à 640 gourdes (à 840 gourdes après 20 ans) et celui des enseignants non qualifiés est abaissé de 500 à 400 gourdes.

10.10 L'application de la Charte de l'enseignant a été toutefois entravée depuis l'AB 85 par le manque de ressources, les ambiguïtés de son application et l'absence d'un système fiable d'administration du personnel. Au lieu de servir comme un outils pour amélioration du personnel enseignant la Charte semble plutôt être utilisée pour réduire au minimum la charge salariale, maintenant que les ressources sont extrêmement limitées. La rémunération moyenne des instituteurs n'a pas été augmentée en l'AB 86. Le personnel en place ne reçoit pas de promotion (seuls 2.400 instituteurs ont reçu une augmentation et 600 identifiés comme éligibles ne l'ont pas reçue à cause de quelque anomalie dans les dossiers); en outre, il semble que presque tous les instituteurs nouvellement engagés ne sont pas qualifiés et ne reçoivent donc que le minimum de 400 gourdes par mois.

10.11 Enseignement secondaire. La croissance des enrôlements dans l'enseignement secondaire est encore plus forte que dans le primaire, bien qu'elle est partie d'une base plus faible; en effet, elle est de l'ordre de 11 % par an depuis l'AB 79, le taux des écoles privées (12 %) dépasse ici également celui des écoles publiques (5 %) et sur 316 établissements 26 seulement sont publics. Le cycle de 7 ans du secondaire est sous-divisé en un cycle inférieur de 4 ans et un cycle supérieur de 3 ans. Il faut environ 5,5 années/élève pour produire un diplômé du cycle inférieur et presque 9 années pour le cycle supérieur. Le ratio élèves/professeur par classe tend à être plus élevé encore que dans le primaire. La qualité des professeurs est également un problème sérieux : 43 % seulement des professeurs du secondaire de l'enseignement privé et, pis encore, 18 % du public sont diplômés d'un institut de formation professorale ou d'une université. Les traitements relativement bas en sont ici aussi une cause fondamentale. La plupart des écoles secondaires sont situées dans les agglomérations urbaines, presque toutes dans l'agglomération de Port-au-Prince. La majorité des Haïtiens n'ont pas les moyens de payer pour l'enseignement secondaire, même pas dans les quelques écoles publiques.

10.12 Enseignement professionnel et technique. Vu le manque d'information centralisée et l'absence de collecte systématique de données, il est fort difficile de se faire une idée d'ensemble de l'enseignement professionnel et technique. Il existe environ 500 établissements de ce genre, dont 20 publics, situés en grande majorité dans l'agglomération de Port-au-Prince. Quelque 80 % de ces établissements privés que publics consistent, en écoles ménagères pour filles; ces écoles représentent les deux tiers du total des élèves. La croissance du système privé n'y a pas été aussi rapide que dans l'enseignement secondaire, en raison des investissements nécessaires.

Pas mal de formation sur le tas est offerte dans l'industrie et l'industrie d'assemblage ne requiert que relativement peu de personnel formé, sauf pour quelques spécialités comme la mécanique. Jusqu'à présent l'enseignement professionnel et technique en agriculture n'a suscité que peu d'intérêt; par contre l'accent a été mis sur l'enseignement universitaire, au détriment de la formation agricole au niveau moyen et inférieur.

10.13 Les principaux problèmes en matière d'enseignement professionnel et technique, généralement interdépendant, sont d'ordre structurel, de coordination et de normalisation des programmes, de qualité de la formation, d'adaptation aux besoins en personnel et de pratiques financières. Pris ensemble, ils résultent en un système peu efficient et de qualité médiocre qui ne réponde pas aux besoins du marché du travail, et qui est relativement coûteux.

10.14 Enseignement supérieur. Les 4.500 étudiants de l'Université d'Etat d'Haïti représentent 80 % de l'enrôlement dans l'enseignement supérieur. Les institutions privées représentent une composante relativement nouvelle, quoiqu'en augmentation rapide. Environ 90 % des diplômés de l'enseignement secondaire commencent des études supérieures, environ 60 % en Haïti et le reste à l'étranger. L'inscription à l'UEH est gratuite, mais l'entrée est limitée par le nombre de places disponibles. Plus d'un tiers des étudiants est inscrit aux facultés de droit et de sciences économiques, d'ethnologie et de sciences humaines, qui ne semblent pas efficace : 2 % seulement des inscrits obtiennent leur diplôme de fin d'études. Les facultés de médecine et pharmacie, de dentisterie, des sciences, d'agronomie et médecine vétérinaire sont plus efficaces, avec environ 80 % des inscrits obtenant un diplôme. L'accès aux institutions privées est limité par la capacité financière des étudiants. L'émigration de Haïtiens ayant reçus une bonne formation réduit le taux de rendement des ressources publiques affectées à l'enseignement supérieur.

10.15 Objectifs du Gouvernement. Le Gouvernement a deux objectifs à long terme pour l'enseignement :

- a) l'alphabétisation universelle d'ici l'an 2000; et
- b) la consolidation de la réforme de l'enseignement de base, y compris l'application intégrale de la Charte de l'enseignant.

Il a en outre deux objectifs précis à court terme :

- a) un enrôlement brut de 83 % au niveau du primaire pour l'AB 86; et
- b) l'application intégrale de la réforme de l'enseignement de base d'ici AB 82.

10.16 L'objectif d'enrôlement de 83 % au niveau du primaire est déjà atteint, grâce à la croissance rapide des enrôlements dans l'enseignement privé.

10.17 L'introduction de la réforme progresse de façon satisfaisante, mais des retards ont été accumulés, si bien qu'elle ne pourra être achevée avant l'AB 93, soit un an plus tard que prévu. Les divergences de vue parmi les experts quant à l'utilisation du créole dans le second cycle du primaire a ralenti l'élaboration des nouveaux programmes et manuels. Les résultats en matière de lecture et d'écriture en créole sont décevants, avant tout parce que les instituteurs autant que les élèves ont dû apprendre à lire et à écrire ce qui avait été jusqu'alors une langue uniquement parlée; y a également contribué la politique selon laquelle les parents doivent uniquement supporter le coût des nouveaux manuels et des autres matériaux pédagogiques - avec le résultat que, par exemple, un quart seulement des enfants des campagnes ont les nouveaux livres. En outre, l'usage du créole s'est heurté à une vigoureuse résistance de la part de puissants groupes urbains qui l'interprètent comme le rejet du français, estimé indispensable à la réussite dans une carrière. En réalité, l'enseignement du français comme seconde langue après le premier cycle semble être faite de façon très efficace, aussi la résistance s'affaiblit-elle à mesure que l'impact de la réforme sur le niveau de connaissance des élèves devient plus évident.

10.18 Jusqu'à présent, il s'est révélé impossible de grouper les élèves suivant leur degré d'aptitude. Certains problèmes logistiques ont retardé le passage automatique à une classe suivante : de nouveaux conseillers, nommés spécifiquement pour introduire la réforme, ont été intégrés au corps des inspecteurs, mais celui-ci est encore trop réduit et dispose de trop peu d'appui logistique pour pouvoir fonctionner efficacement. Les contraintes financières du secteur public ont entravé l'application de la Charte de l'enseignant, le recrutement d'instituteurs qualifiés et le perfectionnement des non qualifiés. Le MEN essaie d'introduire la réforme dans les écoles privées grâce à une combinaison de pressions de la part des parents, d'incitations précises, de formation d'enseignants, de matériels didactiques et bourses d'étude. Depuis l'AB 85, les écoles privées, bénéficiant du programme de repas scolaires sont tenues d'adopter la réforme. Le MEN se propose également de réintroduire les examens nationaux pour ceux qui quittent l'école après la septième année.

Dépenses effectuées dans le passé

10.19 Les dépenses totales pour l'enseignement public et privé, tant de fonctionnement que d'investissement, pour l'AB 83 (la dernière année pour laquelle des données détaillées sont disponibles) se sont élevées à 500 millions de gourdes, soit plus de 6 % du PIB. Environ 20 % de ce montant a été couvert par le Trésor, 30 % provenant de l'aide externe et d'oeuvres charitables nationales et étrangères (aide officielle de donateurs et contributions d'ONG, - religieux ou autres) et 50 % provenaient des parents. De la contribution de ces derniers, 55 % était à l'enseignement primaire et 41 % au secondaire. Les dépenses publiques globales, tant de fonctionnement que d'équipement pour l'enseignement, représentaient environ 120 millions de gourdes, soit 9 % des dépenses publiques totales ou environ 1,5 % du PIB. Ceci est considérablement en

deça des 2,8 % constatés en Afrique au sud du Sahara. Toutefois, si l'on tient compte de l'apport du secteur privé, les dépenses totales d'enseignement sont fort probablement plus élevées en Haïti qu'en Afrique.

10.20 Suivant le niveau et le type d'établissement, la contribution familiale varie de 12 à 100 % du coût. Par définition, elle s'établit à 100 % pour les écoles privées à but lucratif. Dans le secteur public, elle représente en moyenne 25 % au niveau du primaire, environ 34 % dans le secondaire, 3 % dans les écoles professionnelles et techniques et 5 % à l'UEH. A 12 %, les écoles rurales dirigées par des ONG requièrent, la plus petite contribution familiale. La contribution des familles consiste en droits d'inscription, livres et autres fournitures, uniformes et, sauf pour les écoles primaires, transport. Les droits d'inscription varient de 12,5 gourdes par an dans les écoles publiques à 900 gourdes dans des établissements urbains de haute qualité. Cependant, les parents qui essaient d'inscrire leurs enfants dans des écoles publiques doivent parfois payer plus que le droit normal. Les livres et fournitures pour l'école primaire coûtent en moyenne 50 gourdes par an. Il s'y ajoute 50 gourdes pour les uniformes. La contribution familiale augmente à mesure que les enfants montent de classe, au point qu'en troisième année elle représente le triple de ce qu'elle était en première; ceci explique pourquoi les enfants pauvres quittent l'école dans les classes supérieures.

10.21 Les contributions familiales constituent une lourde charge pour le revenu disponible des ménages. Il est d'ailleurs très impressionnant que les parents haïtiens soient disposés à payer pour l'instruction de leurs enfants. Etre disposé à payer est, toutefois, différents de pouvoir payer. Les ménages pauvres, tant en milieu rural qu'urbain, disposent d'un revenu inférieur à 2.500 gourdes, et qui représentent les deux tiers de la population, sont donc à peine en mesure de supporter le coût d'inscription dans les écoles privées dirigées par des ONG, bien que ceux-ci ne prélèvent souvent que des droits d'inscription très modestes. Dans tout enseignement au-delà du primaire, le niveau des contributions familiales les met hors de la portée de la masse de la population.

10.22 L'essentiel des dépenses publiques est financé par les recettes générales et l'aide extérieure. La récupération des coûts est très limitée et très inefficace; par exemple, une taxe de 1 % sur les salaires à charge de l'employeur, est censée servir à l'enseignement professionnel et technique; il y a aussi les droits d'inscriptions perçus par les écoles publiques mais qui ne semblent pas figurer aux recettes générales de l'Etat.

10.23 Les dépenses publiques ordinaires ont augmenté en termes réels d'environ 4 % par an depuis l'AB 79, soit à peu près au même rythme que l'enrôlement dans les établissements publics. On peut voir au Tableau X.2 que 62 % des dépenses publiques ordinaires vont à l'enseignement primaire. De ces dépenses, près de 90 % sont consacrées aux frais de personnel, dont environ 10 % est estimé être versé à des employés "fantômes" inexistants, y compris parmi le personnel auxiliaire, les administrateurs et les enseignants. Il ne reste donc qu'environ 10 % du

montant total inscrit au budget ordinaire pour couvrir les frais de fonctionnement autres que les salaires. Un tiers de ces 10 % est destiné à l'administration centrale et au programme d'alphabétisation des adultes; des 7 % restants un tiers sert à couvrir les frais de location d'immeubles et d'autres transferts au secteur privé. Ceci laisse moins de 5 millions de gourdes pour couvrir les matériels à tous les niveaux du système public d'enseignement, soit environ 12 gourdes par élève. Les effets de ce sous-financement ne sont que trop visibles dans toutes les institutions publiques d'enseignement : entretien inadéquat ou nul des bâtiments scolaires, inspecteurs scolaires ruraux sans moyens de transport et donc inefficaces, etc. Les besoins matériels de base, tels que livres et fournitures, sont en fait couverts par les contributions des parents ou des donateurs étrangers (et, dans ce dernier cas, cachées dans le budget d'investissement).

10.24 Quelque (90 % des dépenses publiques ordinaires d'enseignement figurent au budget du MEN. Ce dernier a exécuté son budget de fonctionnement de 4,2 millions de gourdes en AB 85, essentiellement en appliquant la Charte de l'enseignant sans avoir pris les mesures nécessaires pour en assurer le financement. Ce dépassement s'est en fait chiffré à 5,5 millions de gourdes pour l'enseignement primaire, soit un peu plus du double du crédit supplémentaire de 2,6 millions de gourdes prévu pour l'application de la Charte. Des économies importantes ont été réalisées toutefois sur les dépenses de fonctionnement non salariales, qui sont restées de 10 % en-dessous du budget. On en revenait ainsi à une vieille habitude : les dépenses excessives de salaires ont eu un effet négatif sur le financement des autres dépenses de fonctionnement avec des conséquences souvent désastreuses pour l'efficacité du système public d'enseignement.

**Tableau X.2 : DEPENSES PUBLIQUES ORDINAIRES DE
L'ENSEIGNEMENT PAR NIVEAU, AB 85
(pourcentage)**

	Répartition	Part du personnel
Administration centrale	6	68
Primaire /a	69	94
Secondaire	10	96
Professionnel/technique	9	81
Supérieur (UEH)	13	90
Alphabétisation des adultes	5	92
Total	100	89
Dépenses (millions de gourdes)	106	95

/a Y compris la formation des instituteurs et l'inspection.

Source : Annexe statistique, Tableau 10.11.

10.25 Les dépenses publiques d'investissement ont été financées à raison de 80 % par l'aide externe. Le principal donateur est l'IDA, qui a financé plus de la moitié du budget d'investissement. Les autres donateurs furent l'ACDI, le FAC, le PNUD, l'UNESCO et d'autres organismes de l'ONU.

10.26 L'investissement public a fléchi constamment en valeur réelle depuis AB 79. Durant les AB 82-89, le plan global prévoyait des dépenses de 290 millions de gourdes, mais les budgets ne s'élevaient qu'à 168 millions (58 %) et les dépenses réelles furent seulement de 105 millions (36 %). Plus grave encore, plus de 37 % des dépenses d'investissement n'étaient en fait que des dépenses ordinaires inscrites sous deux lignes budgétaires : le Programme de renforcement institutionnel et le Programme hors-plan. Ce dernier en particulier était utilisé pour transférer des crédits ordinaires à l'UEH. Le sous-financement chronique du budget ordinaire résulte en l'utilisation de la partie du budget d'investissement financée par le Trésor pour couvrir des dépenses ordinaires; ceci a réduit la contrepartie de l'aide extérieure disponible pour les investissements réels. En conséquence, l'investissement physique n'a reçu que 57 % du montant total.

10.27 Le sous-financement de l'investissement et l'allocation erronée des crédits defonctionnement tout à la base du recul continu de l'enseignement public par rapport au privé. Très peu d'investissements réels sont achevés : en AB 82-83 seulement 377 salles de classe ont été construites dans le réseau primaire alors que l'objectif était de 1.000; aucune des 400 salles de classes du réseau primaire qui devaient recevoir des équipements n'en a reçu; les 200 logements qui devaient être construits pour des instituteurs du réseau primaire ne l'ont pas été; les constructions prévues pour l'enseignement professionnel et technique n'ont pas été exécutées. Le sous-financement du budget d'investissement est lui-même causé par le sous-financement du budget ordinaire.

Programme de dépenses et plan de financement, AB 86-89

10.87 Il n'existe pas de programme de dépenses publiques comme tel pour les prochaines années. On peut, toutefois, avoir une image globale de la situation en examinant les objectifs du Gouvernement pour l'enseignement, les budgets ordinaires et d'investissement pour l'AB 86, les intentions de l'administration en matière de nouveaux projets et les projets à financer par des donateurs qui sont en préparation.

10.29 Le budget ordinaire du MEN pour l'AB 86 représente une augmentation de 4,8 % en termes nominaux par rapport aux dépenses de l'AB 85, ce qui ne représente pas d'augmentations en termes réels. Les traitements doivent augmenter de 4 % au total et de 5 % dans l'enseignement primaire, tant pour les instituteurs que pour le personnel auxiliaire. L'augmentation moyenne pour les instituteurs du primaire sera toutefois inférieure à l'augmentation accordée aux professeurs du secondaire ou aux cadres administratifs. Ceci confirme que la Charte de l'enseignant n'est pas utilisée pour améliorer la qualité des instituteurs du primaire, et que tout nouveau recrutement concerne du personnel non qualifié et donc moins bien payé.

10.30 Sous un aspect important, toutefois, le budget pour l'AB 86 représente un net progrès. Comme tous les ministères, le MEN était affligé d'une pléthore de personnel improductif et parfois même "fantôme", spécialement dans l'administration centrale et parmi le personnel auxiliaire. Ce dernier a été réduit de 30 % dans le budget de l'AB 86, tandis que les effectifs totaux n'augmentaient que de 7 %. Il semble y avoir eu un réel effort pour élaguer les effectifs et utiliser la réduction des services auxiliaires pour augmenter les cadres enseignants mais surtout les cadres administratifs. En outre, les dépenses de personnel non salariales (indemnités et frais de représentation) ont été amputées de plus d'un tiers et le budget des services de personnel extérieur a été pratiquement supprimé.

10.31 Le budget d'investissement pour l'AB 86 poursuit la tendance des dépenses de l'AB 85 (Tableau X.3). On constate que se poursuit le démantèlement du Programme de soutien institutionnel, qui est maintenant repris en partie au budget ordinaire, et que l'accent est mis davantage sur la construction et l'équipement au travers d'un plus petit nombre de projets. En revanche, les conséquences des coupes arbitraires dans les fonds locaux de contrepartie sur les décaissements d'aide externe ne semblent toujours pas être perçus. Les réductions des montants budgétisés impliquaient qu'une diminution de 64 % des dépenses du Trésor (de 12 à 5 millions de gourdes) n'entraînerait qu'une diminution de 34 % des décaissements de l'aide externe (de 62 à 41 millions de gourdes); or, cela n'est pas réaliste.

Tableau X.3 : INVESTISSEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET
SON FINANCEMENT, AB 86-91
(millions de gourdes aux prix courants)

	AB 86	AB 87-91
<u>Emplois</u>	<u>72</u>	<u>264</u>
<u>MEN</u>	<u>57</u>	<u>193</u>
Primaire et secondaire	46	144
Professionnel et technique	7	30
Non structuré	4	19
<u>Ressources</u>	<u>15</u>	<u>70</u>
UEH	10	41
Divers	5	29
<u>Sources</u>	<u>72</u>	<u>264</u>
Trésor	9	18
Aide extérieure	63	246

Sources : Annexe statistique, Tableaux 10.17 et 10.18.

10.32 Le Tableau X.3 indique également des investissements probables durant AB 87-91, la période du prochain plan quinquennal. Environ 264 millions de gourdes doivent être investis par le secteur public, dont 93 % à financer par l'aide externe. En outre, des donateurs étrangers ont l'intention de financer 86 % de l'investissement identifié du secteur privé, qui est de l'ordre de 81 millions de gourdes. L'essentiel de cette aide sera fournie par l'USAID à l'enseignement primaire et secondaire privés. L'USAID et la BID, de concert avec l'IDA, procureraient plus de 70 % de l'aide au MEN et plus de 60 % de celle à l'ensemble du secteur. Les trois projets se concentreraient sur l'enseignement de base, particulièrement l'enseignement primaire. Le programme pour les AB 87-91 représente une réorientation fondamentale portant moins d'attention aux constructions et aux fournitures matérielles, et plus d'attention aux activités de support qui requièrent relativement peu de financement de contrepartie locale (assistance technique, formation, soutien logistique et institutionnel, etc.). De cette façon, le montant total des fonds du Trésor requis pour toute la période de cinq ans équivaldrait au double de celui inscrit au budget pour la seule AB 86.

10.33 Le projet financé par l'USAID (sous forme de contrat-programme) fournira, à certaines écoles en milieu rural et dans les zones urbaines déprimées, un ensemble de matériels pédagogiques et de fournitures durant une période continue de 4 à 5 années. Le projet de la BID financera la construction d'écoles primaires publiques, la fourniture gratuite de manuels pour les quatre premières années d'étude des écoles réformées, publiques et privées, l'agrandissement des écoles normales pour la formation d'instituteurs et enfin, la formation en cours d'emploi des instituteurs du premier cycle primaire. L'IDA aidera les autorités à consolider la réforme, à financer en partie l'explication de la Charte de l'enseignant et à fournir du soutien logistique au corps des inspecteurs. L'ACDI et le FAC continueront vraisemblablement à être très actifs dans ce secteur; la première se concentrant sur l'enseignement supérieur et sur l'enseignement professionnel et technique, et la seconde consacrant 50 % de sa contribution à l'enseignement de base et 25 % respectivement à l'enseignement supérieur et à l'enseignement professionnel et technique.

Recommandations

10.34 En raison du rôle prédominant que joue le secteur privé, il convient de considérer les dépenses publiques dans le contexte global du secteur de l'enseignement. A tous les niveaux, le système d'enseignement se caractérise par la qualité médiocre de l'instruction et par son inefficience; celles-ci résultent du délabrement des locaux, du manque d'enseignants qualifiés et du faible prestige de la profession, du caractère désuet des programmes et des méthodes pédagogiques et du manque de matériel nécessaire. Ce nonobstant, l'analyse - sur base d'un modèle informatique développé pour estimer les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire - montre que les objectifs, particulièrement d'achever la réforme et de réaliser un enrôlement scolaire de 100 % (à défaut d'une alphabétisation universelle) d'ici l'an 2000, peuvent être atteints, à condition que certaines modifications importantes des politiques soient introduites.

10.35 Les principales modifications nécessaires sont les suivantes :

- a) un ralentissement, par rapport au passé récent, de l'expansion des réseaux public et privé d'enseignement;
- b) le recouvrement des coûts par l'Université d'Etat et par les écoles professionnelles et techniques;
- c) des améliorations de l'efficience et de la qualité dans l'ensemble du système, particulièrement dans le secteur public;
- d) la réduction des contributions familiales pour l'enseignement primaire, tant public que privé;
- e) une majoration du budget ordinaire de l'enseignement, avec une concentration sur le réseau primaire; et
- f) un budget d'investissement qui tient compte de la capacité d'absorption du secteur, surtout dans le primaire.

10.36 Ralentissement de l'expansion. L'alphabétisation universelle, objectif du Gouvernement, peut être atteinte à terme si, d'ici l'an 2000, tous les enfants de 6 ans ont accès à l'enseignement de base. Cela n'exigerait qu'une augmentation relativement modeste de 3 % par an des enrôlements en première classe du cycle primaire; le chiffre est très inférieur à la moyenne de 10 % enregistrée durant l'AB 78-82. Le même taux de 3 % pourrait être appliqué à la fois aux deux réseaux, le public et le privé, car on s'attend en tout cas à un ralentissement de l'expansion du réseau privé. Beaucoup de familles consacrent déjà à l'enseignement le maximum dont elles sont capables; il est peu probable que les ONG pourront disposer de plus amples sources extérieures; et, enfin, les améliorations indispensables de la qualité ne peuvent que se traduire par des coûts accrus. Le secteur public devrait donc nécessairement créer de nouvelles places pour les élèves si les autorités veulent atteindre l'objectif d'un accès universel à l'enseignement de base. Le coût de cette expansion de l'enseignement public semble supportable.

10.37 Le Gouvernement devrait revoir sa politique en matière de recrutement, qualifications et rémunération des enseignants. Avec les barèmes présents, fixés par la Charte de l'enseignant, les écoles normales pleinement subventionnées ne sont pas capables d'attirer des étudiants qualifiés et les diplômés quittent la profession aussitôt que possible. Certes, un relèvement des barèmes de rémunération pourrait attirer de meilleurs éléments vers la profession, et le subventionnement des écoles normales pourrait être supprimé, mais il pourrait être préférable de réévaluer le niveau de qualification requis pour les instituteurs des années 1-4. En abaissant les normes, on pourrait éviter de devoir subventionner la formation avant la prise de service et les barèmes actuels pourraient suffire à retenir les enseignants dans la profession.

10.38 Il ne faudrait augmenter ni l'enrôlement ni les installations dans l'enseignement public secondaire, professionnel et technique jusqu'à l'AB 89. Par contre, il est indispensable d'améliorer la qualité et l'efficacité de ces secteurs, y compris une augmentation des rémunérations des enseignants et des crédits de fonctionnement non salariaux. S'il se produit une expansion, elle ne pourra pas être financée par le budget et devra être entièrement couverte par des droits d'inscription; de ce fait l'expansion du secondaire se limiterait donc au seul enseignement privé. Le taux élevé d'émigration et la modicité de la demande actuelle de main-d'oeuvre qualifiée font que le rendement social de ces institutions d'enseignement est fort limité. Cela ne signifie pas que la formation à certaines qualifications ne soit désirée, mais Il est important d'entreprendre une étude approfondie de l'enseignement professionnel et technique afin d'identifier ces besoins. En outre, l'Etat pourrait souhaiter se dessaisir de tout ou partie des écoles professionnelles ou techniques, sauf probablement de celles qui assurent une formation agricole. D'ici les années 90, une certaine expansion de l'enseignement secondaire sera sans doute nécessaire s'il y aura une croissance économique soutenue et afin d'absorber ceux qui auront terminé leurs classes primaires.

10.39 L'UEH ne doit pas croître. Il y a en effet d'excellentes raisons pour fermer les facultés inefficaces qui ne contribuent pas au développement national ou pour s'en dessaisir en faveur du secteur privé. La Faculté de médecine pourrait réduire de moitié le nombre d'étudiants. La Faculté d'agronomie et de sciences vétérinaires devraient se concentrer sur la formation au niveau secondaire dans les instituts agronomiques, qu'elles gèrent, plutôt que sur l'enseignement supérieur.

10.39 Recouvrement des coûts à l'UEH. L'UEH compte 0,5 % de l'ensemble de la population scolaire mais absorbe 13 % du budget ordinaire. Il faudrait introduire dans toutes les facultés un certain recouvrement des coûts par le biais des droits d'inscription. Les étudiants nécessiteux qui s'inscrivent dans les facultés qui contribuent au développement pourraient être assistés par des bourses d'étude. L'adoption d'un recouvrement complet des coûts -- avec certaines provisions pour bourses d'étude et un certain financement renouvelable pour la Faculté d'agronomie et de science vétérinaire, sous réserve de son utilisation en faveur des instituts agronomiques secondaires -- permettrait de réduire le budget de fonctionnement de l'Université de 12 à 5 millions de gourdes aux prix de l'AB 86, à financer par le budget autonome de l'UEH (20 %), le MARNDR (40 %) et le MSPP (40 %). Le recouvrement des coûts pourrait également être adopté dans les établissements de formation professionnelle et technique.

10.40 L'amélioration de la qualité et de l'efficacité dans l'enseignement serait facilitée si :

- a) il est fait en sorte que chaque classe ait un enseignant, même non qualifié et que celui-ci ait reçu une formation et orientation; que les enseignants qui ne donnent pas de cours soient transférés à d'autres postes, de sorte que tous les

postes d'enseignants soient effectivement occupés (ceci serait facile à réaliser par la mise sur ordinateur de tous les dossiers relatifs aux traitements et au personnel);

- b) tous les diplômés des écoles normales existantes sont recrutés par le secteur public, ce qui réduirait au minimum le recrutement d'instituteurs non qualifiés;
- c) les qualifications exigées des instituteurs sont révisées avant d'agrandir la capacité des écoles normales; il n'y aura probablement pas lieu de procéder à ces agrandissements, mais une des écoles normales existantes doit être sérieusement renouvelée;
- d) la qualité de 350 instituteurs non qualifiés des écoles publiques est améliorée chaque année d'ici l'AB 91 grâce à une formation en cours d'emploi;
- e) le nombre moyen des élèves est réduit graduellement de 52 à 45 par classe d'ici à l'AB 96 dans les écoles primaires publiques en milieu rural;
- f) un usage croissant est fait, dans les écoles primaires urbaines, de l'enseignement à double vacation, chaque groupe d'élèves ayant son propre instituteur;
- g) la Charte de l'enseignant est appliquée intégralement;
- h) une prime financière est accordée aux instituteurs expérimentés qui, par manque de qualification formelle, n'ont pas droit à une augmentation aux termes de la Charte, mais remplissent d'une façon satisfaisante leur tâche d'enseignants dans le primaire réformé;
- i) une prime est accordée aux instituteurs travaillant dans des zones rurales écartées;
- j) les manuels et livres du maître sont distribués gratuitement ou à des prix subventionnés aux élèves et aux instituteurs du premier cycle primaire dans les établissements réformés tant privés que publics;
- k) les crédits de fonctionnement non salariaux sont augmentés;
- l) un corps d'inspecteurs renforcé dispose de crédits de fonctionnement non salariaux adéquats leur permettant d'inspecter toutes les écoles, spécialement les écoles privées en milieu rural; et

- m) un programme d'examens nationaux est institué au plus tôt de façon à pouvoir vérifier l'amélioration de la qualité et à indiquer les parents quelles écoles privées sont plus efficaces.

10.41 Réduction de la contribution familiale à l'enseignement primaire. Il ne faut pas modifier le montant des droits perçus dans les établissements primaires publics. La charge financière serait, toutefois, allégée si les manuels sont distribués gratuitement dans le primaire, comme nous l'avons proposé. Il en serait de même, le cas échéant, si l'imposition d'uniforme était abandonnée.

10.42 Augmentation du budget ordinaire. Les mesures d'efficience et de recouvrement des coûts préconisées ci-dessus ne suffiront toujours pas à recouvrir les dépenses nécessaires pour assurer l'accès à l'enseignement de base à tous les enfants d'ici l'an 2000. Il faudra en plus augmenter le budget de fonctionnement (Tableau X.4). Jusqu'en l'AB 96, il faudra une augmentation annuelle moyenne de 5,6 %, fortement concentrée, toutefois, dans les années 90; le budget de fonctionnement ne s'accroîtrait que de 2,8 % jusqu'en l'AB 89. La part de l'enseignement primaire dans le total passerait de 69 % en l'AB 86 à 75 % en l'AB 89. La part des dépenses de personnel dans le total du budget de fonctionnement du primaire fléchirait de 87 % à 69 % d'ici l'AB 96, à mesure que le budget fournit des crédits de fonctionnement plus adéquats, mais elles ne reculerait qu'à 85 % d'ici l'AB 89. Ceci n'est pas nécessairement souhaitable, mais inévitable si l'on veut que les traitements des enseignants soient augmentés. Il serait possible d'augmenter la part des crédits de fonctionnement non salariaux plus rapidement si les donateurs étaient disposés à financer ces autres dépenses de fonctionnement dans les prochaines années.

Tableau X.4 : DEPENSES ORDINAIRES RECOMMANDEES POUR L'ENSEIGNEMENT
AB 86-96
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

ANNEE BUDGETAIRE	MEN			UEH	Total
	Primaire	(% personnel)	Autres		
AB 86	79	(87 %)	24	12	115
AB 87	86	(87 %)	24	9	119
AB 88	88	(88 %)	26	5	119
AB 89	94	(85 %)	26	5	125
AB 90	159	(69 %)	35	5	199

Source : Annexe statistique, Tableau 10.20.

10.43 Environ 30 % du montant supplémentaire inscrit aux budgets ordinaires pour l'AB 86-96 seraient consacrés à des dépenses ordinaires portées actuellement au budget d'investissement, telles que bourses d'étude, formation des enseignants en cours d'emploi, transport des inspecteurs et acquisition de manuels. A part les bourses d'étude, tout cela est financé par des donateurs externes. L'un d'eux, l'IDA, financerait aussi durant AB 86-91 environ 14 % du supplément de traitement des enseignants, résultant de l'application de la Charte. Le financement extérieur ne s'élève qu'à environ 6 millions de gourdes par an durant l'AB 86-89. Sur le total de ces dépenses de fonctionnement supplémentaires pour les AB 86-96, environ 30 % iraient aux rémunérations des instituteurs et directeurs des écoles primaires, 20 % à l'acquisition de manuels et livres du maître, 20 % aux frais d'entretien et 10 % à la formation des enseignants en cours d'emploi.

10.44 Le sous-secteur de la formation professionnelle et technique devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, qui porterait entre autres, sur le recouvrement des coûts. Même sans un tel examen, il est évident qu'une expansion de l'enseignement technique agricole public s'impose et que l'utilisation de deniers publics pour des cours ménagers est discutable.

10.45 Les dépenses d'investissement doivent être ramenées à un niveau susceptible d'être soutenu sur le plan pratique, tout en permettant la réalisation des objectifs assignés au secteur. Cela serait possible avec le système de double vacation proposé, permettant une meilleure utilisation des salles de classe primaires dans les villes. Les dépenses s'élèveraient à environ 125 millions de gourdes durant l'AB 87-89, dont 97 % seraient financés sur les engagements existants des donateurs soit, sur une base annuelle, moins de 60 % du montant prévu au programme de la seule AB 86 (Tableaux X.5). La construction absorberait 44 millions de gourdes et les programmes de support environ 81 millions. La composante en devises n'a pas encore été déterminée, mais elle représenterait beaucoup moins que les 93 % du programme pour AB 86-89 à financer par des donateurs.

**Tableau X.5 : PROGRAMME RECOMMANDE D'INVESTISSEMENT DANS
L'ENSEIGNEMENT, AB 86-89**
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	AB 86 Budget	AB 87-91 Recommandé	AB 86-89
<u>Emplois</u>	<u>72</u>	<u>125</u>	<u>197</u>
<u>MEN</u>	<u>57</u>	<u>98</u>	<u>155</u>
Primaire et secondaire	46	78	124
Professionnel et technique	7	20	27
Non structuré	4	-	4
<u>Supérieur</u>	<u>15</u>	<u>27</u>	<u>42</u>
UEH	10	27	37
Autres	5	-	5
<u>Ressources</u>	<u>72</u>	<u>125</u>	<u>197</u>
Trésor	9	4	13
Aide externe engagée	63	121	184

Sources : Tableau X.4; Annexe statistique, Tableaux 10.22.

10.46 Dans la liste de projets probables établie par l'administration figurent deux projets qui ne devraient pas être poursuivis. Il n'est pas nécessaire de construire une nouvelle école normale, car un bâtiment approprié a identifié. Le support financier accordé par l'Etat à l'Institut Roi Henri Christophe, institution privée d'enseignement supérieur, doit être examiné dans le contexte d'une politique possible de subventions à certaines institutions privées, au lieu et place de l'extension d'établissement publics. Il convient, toutefois, de formuler préalablement la politique à cet égard.

10.47 Afin d'éviter des doubles emplois et des contradictions entre les politiques des différents des donateurs et celle du secteur, le Gouvernement pourrait envisager de modifier considérablement le projet financé par la BID. Il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles écoles normales d'instituteurs tant que la capacité des écoles existantes n'est pas pleinement utilisée et que la question des qualifications des enseignants n'est pas résolue; cette composante du projet pourrait être différée jusqu'aux années 90. Les fonds libérés de cette façon pourraient faire l'objet d'une réallocation et être consacrés : 1) à la remise en état et la construction d'écoles primaires rurales, au-delà des 300 financées sous des projets existants de l'IDA et de la BID; 2) à la reconstruction éventuelle de l'école normale de Damien qui est dans un état lamentable. Les projections, basées sur un modèle d'ordinateur

sous-estiment probablement, le nombre des nouvelles écoles primaires nécessaires en milieu rural; en effet ces projections supposent que beaucoup d'enfants des campagnes continueront à faire des trajets de plusieurs heures pour se rendre à l'école en ville. En outre, environ 20 % des écoles primaires existantes sont en mauvais état et ont besoin de rénovation. Il convient également d'apporter certaines modifications mineures aux projets de l'IDA pour éviter des doubles emplois; c'est ainsi que l'IDA pourrait majorer la composante réorganisation de la gestion et omettre la formation des instituteurs des années 1-4, présentement financée par la BID.

10.48 Il n'est pas nécessaire d'engager de l'aide nouvelle durant l'AB 86-89, à moins que les donateurs ne soient prêts à financer une partie plus importante des coûts de fonctionnement. Les décaissements sur les engagements existants, pour un total de 184 millions de gourdes (37 millions de dollars) aux prix de l'AB 86, suffiront à condition que les modifications décrites ci-dessus soient effectuées.

10.49 Un nombre de projets prévus pour la période AB 87-91 sans financement externe et portant sur 57 millions de gourdes ont été exclus du programme recommandé, surtout dans l'enseignement supérieur (23 millions) et l'enseignement informel (33 millions). Il s'agit essentiellement d'aide prévue par l'ACDI et le FAC. Le Gouvernement devrait encourager les donateurs à ne financer que les sections d'enseignement supérieur orientées vers le développement, et cela dans le cadre d'un effort de privatisation croissante. Les apports externes à l'alphabétisation pourraient être maintenus dans la mesure où il n'y aura pas d'obligation de contrepartie locale. Ce sont là des domaines à faible priorité qui devraient être laissés à l'initiation privée. Le Gouvernement ne peut pas se permettre d'y engager ses propres ressources.

10.50 Le programme recommandé de dépenses de fonctionnement et d'investissement et son financement figurent au Tableau X.6. Afin de pouvoir préparer et contrôler ces dépenses ainsi que les dépenses futures comme il se doit, le MEN devrait renforcer son département de planification et améliorer ses mécanismes de contrôle. Il lui faudrait aussi améliorer son administration des salaires et, comme on l'a noté ci-dessus, établir un meilleur mécanisme de coordination entre donateurs, et entre le ministère et les donateurs.

**Tableau X.6 : DEPENSES RECOMMANDEES
D'ENSEIGNEMENT ET LEUR FINANCEMENT, AB 86-89
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)**

	AB 86	AB 87-89	AB 86-89
EMPLOIS	186	488	674
Fonctionnement	114	363	477
MEN	102	344	446
UEH	12	19	31
Investissement	72	125	197
MEN	57	98	155
UEH	10	27	37
Autres	5	-	5
RESSOURCES	186	488	674
Trésor	117	362	484
Aide externe engagée	69	127	190

Sources : Tableau X.4 et 5.

10.51 Une meilleure coordination doit être établie entre l'administration et les donateurs qui financent l'enseignement de base. On a déjà pu constater des doubles emplois et des contradictions entre les projets de l'IDA, de la BID et de l'USAID; comme signalé ci-dessus, certaines modifications devraient être apportées aux projets en cours.

CHAPITRE XI

SANTE PUBLIQUE

Le secteur et sa planification

11.01 Les 5,3 millions d'habitants d'Haïti vivent dans de mauvaises conditions de santé et de nutrition; en cela le pays ressemble davantage à d'autres pays à faible revenu, plutôt qu'à ses voisins des Caraïbes. L'espérance de vie à la naissance n'est que de 53 ans; la mortalité infantile était de 120 par 1.000 naissances en 1984; et plus de 25 % des enfants souffrent de malnutrition au premier ou au deuxième degré. Le taux brut de natalité (36 pour 1.000) et le taux de fécondité totale (4,6 naissances par femme) sont comparables à ceux des pays africains à niveau égal de revenu. Plus d'un quart des mères haïtiennes n'ont pas allaité leurs enfants entre les deux dernières naissances. Quatre-vingt-dix pour cent des décès d'enfants âgés de 1 à 4 ans sont liés à la malnutrition et aux maladies diarrhéiques 1/.

11.02 Haïti compte 516 dispensaires de soins de santé dont 90 hôpitaux et centres de santé disposant de lits, publics pour la plupart. Le taux d'occupation, particulièrement dans les centres publics, est généralement inférieur à 50 %. Le Ministère de la santé publique et de la population (MSPP) emploie environ 810 médecins, dont plus de la moitié localisés à Port-au-Prince, où pratiquent également la majorité la plupart des médecins privés. En dehors de la capitale, on ne compte qu'1,4 médecin par 10.000 habitants. Plus de 20 % des agents de l'Etat travaillent pour le MSPP, le second employeur du pays après le Ministère de l'éducation nationale.

11.03 Plus de 200 établissements privés de soins de santé, souvent dirigés par des organisations bénévoles financées par l'étranger, gèrent près de la moitié des dispensaires. La plupart sont situés dans des localités éloignées et souvent servent les pauvres et les nécessiteux. Il existe une assez bonne coopération entre ces centres et l'administration, surtout depuis la création de l'Association des organismes privés de santé (AOPS) en 1982. Environ 28 affiliés de l'AOPS offriront les soins primaires de santé à environ 500.000 ruraux dans un proche avenir, conformément à la politique du MSPP, qui paye d'ailleurs le traitement d'une partie du personnel de ces organismes.

11.04 Etat de la population et politique démographique. Le principal problème démographique auquel Haïti doit faire face depuis le début de ce siècle est celui de la pression que la population exerce sur les ressources naturelles limitées. Le problème risque fort d'empirer

1/ Outre les observations faites sur le terrain par la mission, le présent chapitre utilise les travaux antérieurs résumés dans le Rapport N°5699-CRG de la Banque : Haïti, mai 1985.

pour deux raisons : premièrement, l'amélioration des soins de santé fondamentaux dans les campagnes peut réduire spectaculairement et très rapidement la mortalité infantile, ce qui accélère encore la croissance démographique; deuxièmement, la diffusion des méthodes modernes de contraception est encore trop limitée pour répondre à la demande potentielle, spécialement dans les campagnes.

11.05 La population s'accroît actuellement d'environ 1,8 % par an. Port-au-Prince, dont la population est officiellement de 750.000 habitants mais qui en compte peut-être un million, est au moins dix fois plus grande que Cap-Haïtien, la deuxième ville par ordre d'importance. Plus de 15 % des Haïtiens de naissance (près un million de personnes) vivent maintenant à l'étranger. La population totale d'Haïti atteindra 7 millions en l'an 2000 et peut-être 13 millions d'ici l'an 2050 ^{2/}. Si la fécondité recule plus rapidement, de même que la mortalité, la population en l'an 2050 pourrait ne pas dépasser 10 millions. L'équilibre population-ressources naturelles deviendra de plus en plus précaire dans les campagnes haïtiennes, à moins que soient prises des mesures efficaces pour freiner la croissance démographique. Les techniques modernes de contraception sont assez bien connues mais, d'après des enquêtes récentes, moins de 5 % des femmes mariées utiliseraient des contraceptifs, bien que les chiffres officiels fassent état de 11 %. Que ce soit 5 ou 11 %, il y a sûrement un abîme entre la pratique et les besoins.

11.06 Le plan quinquennal AB 81-86 contient une ébauche de politique démographique; elle est reprise dans les plans annuels plus récents. La "Nouvelle Orientation" du MSPP -- une politique de la santé formulée en 1982 -- pose comme objectif pour l'an 2000 un taux brut de natalité de 20 sur mille, un taux de fécondité de 3 enfants par femme, un taux brut de mortalité de 8 sur mille, un taux de mortalité infantile de 50 sur mille et une espérance de vie de 65 ans. Le MSPP a récemment établi une Direction de la population chargée de collaborer avec d'autres ministères clés, particulièrement le MARNDR et le MP, qui ont dans leurs attributions la dynamique de la population et la nutrition.

11.07 Etat de la santé et politique en la matière. Le taux de mortalité est tombé de plus de 16 sur mille au début des années 70 à 13 sur mille environ de nos jours. Seule une fraction des personnes nécessitant des soins de santé les reçoivent. Les enfants en âge pré-scolaire sont malades la moitié du temps, le plus souvent de diarrhée. Le paludisme est le plus souvent cité comme cause de la morbidité adulte, suivi des pneumonies, bronchites, diarrhées et de la malnutrition. Les cas diagnostiqués de typhoïde, syphilis, parasites intestinaux et de tuberculose des voies respiratoires représentant moins de 50 % des cas de malnutrition. D'autres causes fort répandues de santé déficiente sont l'anémie, les infections de l'oreille, des yeux ou de la peau, ainsi que les complications de l'accouchement.

^{2/} Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1984.

11.08 Les statistiques concernant les services de santé, établies la base de données incomplètes, reflétant une couverture tout à fait inadéquate des besoins de santé. Seules 40 % des femmes qui les requièrent reçoivent les soins prénataux. Le recours aux services de planning familial est entravé par un système inadéquat de distribution. Les services pédiatriques n'atteignent qu'un quart des enfants de 0 à 5 ans. La vaccination ne protège qu'une infime partie des enfants de moins de 5 ans : 5 % sont vaccinés contre la diphtérie, la coqueluche et le tétanos, 3 % contre la polio; 2 % contre la tuberculose et 0,1 % contre la rougeole. En 1978, le nombre moyen de visites de patients était de neuf par jour dans les dispensaires du MSPP contre 26 dans les dispensaires privés. En 1979, les dispensaires de la région du Petit Goâve traitaient en moyenne 46 patients par jour; ceux de la région de Jacmel seulement cinq. D'après une enquête informelle menée par l'USAID, en 1985 les niveaux d'utilisation des installations étaient tout aussi faibles. Dans la région du Nord en 1979 il y avait 0,69 visites de patients par personne, à Jacmel 0,10. On pourrait rendre les opérations beaucoup plus efficaces, rien qu'en transférant les programmes régionaux léthargiques au niveau des sous-systèmes qui fonctionnent bien.

11.09 Le problème de l'inefficacité ne se limite pas à un manque de services; en effet, le degré de sous-utilisation des services existants est très élevé. Le coefficient très bas d'occupation des lits (36,5 %) n'est pas attribuable à un manque de clients : ceux-ci font la file aux dispensaires pendant des heures pour être traités; il est plutôt du au manque de personnel, de matériel et de fournitures. La plupart des médecins ne sont pas préparés pour travailler dans des hôpitaux sous-équipés et dans un état lamentable de délabrement (la plupart de ceux-ci furent construits durant l'occupation américaine entre 1915 et 1930). Certains membres du personnel persévèrent par pur dévouement et en dépit des difficultés; leur aptitude à fournir les soins médicaux nécessaires est cependant sérieusement entravée par l'absence de matériel en état de marche, par le manque de fournitures et par un environnement fort peu hygiénique. Dans ces circonstances, le moral du personnel est souvent fort bas et la surveillance irrégulière. Les patients ont appris, à leurs dépens, qu'il arrive qu'après des heures de marché, ils trouvent le dispensaire fermé. Si le personnel est présent, il arrive trop souvent qu'ils n'ont pas les médicaments dont les patients ont besoin, de sorte que ces derniers ont à faire de longues distances de marche jusqu'à une ville où ils pourront trouver, dans les pharmacies, des médicaments qu'ils ne peuvent payer. Les dispensaires privés sont généralement mieux équipés et fournis, ce qui est reflété dans les statistiques des services de santé.

11.10 La politique de "Nouvelle Orientation" met l'accent sur les soins médicaux de base et identifie six priorités pour le programme d'action du MSPP : 1) le contrôle des maladies diarrhéiques; 2) l'immunisation contre les maladies contagieuses; 3) le contrôle de la tuberculose; 4) l'amélioration de la nutrition; 5) la protection maternelle et infantile, et le planning familial; 6) le contrôle du paludisme et des maladies endémiques. Chacune de ces priorités doit

faire l'objet d'un effort spécial pendant une période bien déterminée. La première, le programme de contrôle des maladies diarrhéiques, fut lancé en juillet 1983 sur le plan national, et a disséminé la connaissance de la réhydratation orale, généralisé l'utilisation des paquets de sels à cet effet, disponibles dans le commerce, et a ainsi considérablement réduit le nombre de cas de diarrhée présentés pour traitement aux dispensaires. La seconde priorité, le programme élargi d'immunisation, fera l'objet d'un effort spécial pendant les deux années à partir d'octobre 1985. Dans ce cas aussi les besoins sont immenses; comme indiqué plus haut, seuls 5 % des enfants de moins de 5 ans sont vaccinés contre la diphtérie, la coqueluche et le tétanos, pour ne donner que ces exemples.

11.11 La politique officielle qui met l'accent sur les soins primaires de santé n'était pas reflétée de façon adéquate dans le budget de fonctionnement du MSPP avant l'AB 86. Quarante pour cent des effectifs du MSPP étaient assignés aux hôpitaux et aux écoles de médecine, et plus de la moitié de l'ensemble du personnel médical du secteur public travaillaient dans l'agglomération de Port-au-Prince. Y compris les frais d'administration environ 60 % du budget de fonctionnement du MSPP était alloué de façon à être dépensé à Port-au-Prince, où n'habite pourtant que 20 % de la population.

11.12 Etat de la nutrition et politique en la matière. La malnutrition est un des problèmes les plus sérieux en Haïti : environ 30 % des enfants de la campagne et 48 % de ceux des villes sont anémiques. D'après quatre enquêtes par échantillonnages menées dans les années 60 et 70, entre 24 % et 57 % des enfants de 0 à 6 ans souffrent de malnutrition au deuxième ou troisième degré selon l'échelle poids-âge de Gomez, D'après les données plus récentes de l'Enquête nationale sur la nutrition, seul un quart des enfants de moins de cinq ans se trouvent dans la fourchette normale (90 % de la médiane de référence) du rapport poids-âge. En milieu rural, beaucoup d'enfants à l'âge du sevrage ne sont pas nourris suffisamment pour les protéger de la malnutrition; ils ne reçoivent pas suffisamment d'attention de la famille et ils ne reçoivent pas leur part du repas commun. Un accès de maladie (par exemple, de diarrhée) s'avère souvent fatal parce que la sous-alimentation a sapé la résistance de l'enfant; en plus, les habitudes d'alimentation entravent la guérison (par exemple, on ne donne pas à boire à l'enfant ou on n'insiste pas pour que l'enfant léthargique mange). La pratique d'alimentation, substituait le biberon à l'allaitement, menace de plus en plus la santé des enfants avant l'âge du sevrage, car des familles de plus en plus nombreuses émigrent des campagnes à Port-au-Prince et y adoptent cette coutume typiquement urbaine.

11.13 La malnutrition a de nombreuses causes : la pauvreté, les pénuries de nourriture, la sécheresse ou les inondations qui détruisent les récoltes, l'érosion des terres arables, certaines pratiques traditionnelles d'alimentation des enfants (par exemple, un seul repas par jour) et certaines pratiques "modernes" d'alimentation des nourrissons. L'usage du biberon au lieu de l'allaitement s'est répandu en Haïti : les mines ont, à raison de 96 % en milieu urbaine et 59 % en milieu rural,

utilisé à un certain moment le biberon pour nourrir leur dernier né. Ce sont là des chiffres extraordinairement élevés si l'on songe que seulement 2 % des Haïtiens en milieu rural ont accès à de l'eau raisonnablement potable, que les combustibles (pour bouillir l'eau) sont rares, et que les mélanges lactés adéquats sont trop chers pour la plupart des familles haïtiennes. Dans les zones rurales l'âge du sevrage (18-20 mois) est beaucoup plus élevé que dans les villes, où les mères qui allaitent leurs bébés durant leur seconde année sont de moitié moins nombreuses que dans les campagnes. Le lien étroit entre l'usage du biberon, la diarrhée fréquente et la grave malnutrition est solidement établi.

11.14 La contrainte fondamentale à l'amélioration de la nutrition est le manque de nourriture. Ce n'est sûrement pas que les familles gaspillent la nourriture qu'elles ont; une solution à long terme du problème de la sous-alimentation doit inclure la croissance du revenu global et de la productivité. Un problème supplémentaire est celui du traitement de l'aide alimentaire considérable qu'Haïti reçoit. Les problèmes de gestion sont énormes et les améliorations au niveau de la nutrition ne sont pas toujours évidentes.

11.15 Une enquête, faite en 1975, révéla que la cécité due au manque de vitamine A était de 8,1 % dans le Nord et de 1,2 % dans le Sud. Dans le Nord, le taux est élevé au point d'être alarmant, au regard des normes de l'OMS. Face à ces faits, une campagne nationale de distribution de vitamines A aux enfants malades ou sous-alimentés et aux mères qui allaitent fut lancée en 1976. Pour 1979 une enquête évalua ce programme et constata que le taux de fréquence d'enfants de moins de sept ans frappés de kératomalacie était tombé à 0,9 dans le Nord, soit un dixième du taux de 1975. La chute du taux n'est pas exclusivement due au programme, car en 1975 le Nord subissait une famine. Toutefois, un suivi efficace et une intervention au moment opportun, comme le démontre le programme Vitamine A, peut empêcher certaines conséquences tragiques de la malnutrition.

11.16 Des interventions dans un but bien précis peuvent s'avérer efficaces. Dans la Cité Simone, un bidonville de Port-au-Prince typique des quartiers pauvres, 3 % des enfants souffrent de sous-alimentation aiguë. Or ce petit groupe à risque élevé représentait 10 % des patients dans un centre de réhydratation orale, 35 % de l'ensemble des hospitalisations d'enfants de moins de 5 ans, et une proportion énorme de 65 % de l'ensemble des décès de moins de 5 ans d'âge. Le risque de décès pour ce petit groupe d'enfants gravement sous-alimentés est 25 fois plus élevé que pour le groupe bien plus nombreux de ceux qui souffrent de malnutrition du deuxième degré ^{3/}. Cette constatation semble indiquer que des interventions destinées à un groupe bien défini et à un coût raisonnable devraient être mises en place dans le cadre des services de protection maternelle et infantile.

^{3/} Voir Réginald Boulos et al., "Cité Simone, an urban slum of Haiti, the malnutrition challenge", polycopié, Complexe médical Cité Simone, p. 7.

11.17 La nutrition n'est pas du ressort d'un seul ministère unique -- mais de plusieurs (le MSPP, le MARNDR et le MP) s'en partagent la responsabilité -- et le Gouvernement n'a pas de réelle politique en ce domaine. L'immunisation, le suivi de la croissance, la réhydratation orale, le planning familial et la promotion de l'allaitement maternel sont des éléments essentiels du système de soins de santé primaires, formule dans les programmes-pilotes existent. Ces programmes donnent un certain espoir que l'amélioration de la nutrition puisse être atteinte, et représentent un progrès par rapport à d'anciens programmes dont le coût par enfant traité était prohibitif.

Dépenses passées

11.18 Considérant le niveau très bas de revenu en Haïti et le mauvais état de la santé et de la nutrition, le total des dépenses tant publiques que privées (de fonctionnement et d'investissement) est étonnamment élevé, atteignant 81-116 gourdes (16-23 dollars) par habitant dans les années 80 (Tableau XI.1). Aucun autre pays à faible revenu parmi les dix étudiés par la Banque mondiale n'atteint ce taux de dépenses; le Sri Lanka s'en rapproche le plus mais l'état de la santé y est bien meilleure ^{4/}. Le niveau élevé des dépenses en Haïti est probablement dû avant tout à l'inefficience; mais il reflète aussi la localisation géographique d'Haïti à proximité de l'Amérique du Nord qui à un niveau élevé de revenu; ceci pousse à la hausse les rémunérations des professionnels qui ont un taux de mobilité géographique élevé.

Tableau XI.1 : DEPENSES TOTALES DE SANTE, AB 81-85
(Millions de gourdes aux prix courants)

Ressources	AB 81	AB 83	AB 85
Dépenses publiques	160	215	230
Organismes non gouvernementaux	30	80	120
Paiements directs aux établissements privés	215	255	265
Total	405	550	615
Total par habitant	81	108	116

Source : Annexe statistique, Tableau 11.3.

^{4/} Voir David de Ferranti, Paying for Health Services in Developing Countries: An Overview, World Bank Staff Working Paper 721, 1985, p. 99.

11.19 Les particuliers rémunèrent directement leurs pourvoyeurs de soins de santé. Les organisations bénévoles privées fournissent environ 20 % des ressources du secteur en coopération avec le Gouvernement et des donateurs externes. Comme dans d'autres secteurs, l'aide acheminée par les ONG a augmenté considérablement en cours des dernières années; les programmes de 71 de ces organisations, qui ont fait l'objet d'une enquête officielle, ont triplé durant 83-85.

11.20 Les 40 % restants des ressources du secteur proviennent de crédits publics, financés de façon approximativement égale par des ressources domestiques et externes. Cependant, que le financement dit "domestique" provient environ pour moitié par des fonds de contrepartie du PL-480 des Etats-Unis. Le Trésor couvre donc seulement un quart des dépenses publiques de santé de façon directe. Les dépenses publiques réelles de santé sont tombées de 51 gourdes par habitant (aux prix de 1986) en 1'AB 80 à 43 en 1'AB 85.

11.21 Les dépenses privées de soins sont essentiellement à des fins curatives. Il en va malheureusement de même des dépenses publiques. On estime qu'à peine 5 % des dépenses de santé sont à des fins préventives, ce qui est la cause principale de l'inefficience du secteur.

11.22 Le principal donateur externe est l'USAID, à la fois par le biais du PL-480 et sous forme d'aide directe; les organismes des Nations Unies, la BID, le Japon, la République fédérale d'Allemagne et la France jouent un rôle secondaire. Les donateurs ont contribué à renforcer les services du MSPP, soutenu le programme de lutte contre le paludisme et contribué au programme de protection maternelle et infantile. L'assistance externe totale en 1'AB 85 excédant les 100 millions de gourdes (les fonds du PL-480 inclus), comparé à 70 millions en 1'AB 80.

11.23 Les dépenses publiques totales de santé représentaient 8 % des dépenses de l'administration centrale en 1'AB 85. Ceci est bien supérieur à la moyenne de 3 % enregistrée pour l'ensemble des pays à faible revenu et même la moyenne de 5 % pour les pays à revenu moyen. Le taux est également élevé du fait que les donateurs accordent une telle priorité à ces services.

11.24 Il faut analyser les dépenses publiques de santé en considérant les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Cela pour deux raisons : premièrement, la toute grande partie des dépenses, indépendamment du budget où elles sont inscrites, sont consacrées à des services et sont donc, à proprement parler, des dépenses ordinaires qui ne relèvent pas de l'investissement. Les dépenses de personnel et de matériel de la Division d'hygiène familiale et de nutrition (DHFN), du MSFP de son Service national des endémies majeures (SNEM) et certains autres projets inclus dans le budget d'investissement sont de toute évidence des dépenses ordinaires. La seconde raison que tout nouvel investissement cause des dépenses ordinaires futures.

11.25 Plus de 85 % du budget officiel de fonctionnement est utilisé pour traitements et salaires, ce qui limite les crédits de fonctionnement des services tels que médicaments, tests médicaux, transports et entretien. Un rapport préparé de 1982 estimait que les crédits de fonctionnement devraient augmenter considérablement si l'on voulait rendre efficaces les projets en cours de soins de santé en milieu rural, de lutte contre le paludisme, d'entretien des centres médicaux et de soins aux mères et enfants; selon le rapport ces crédits devraient augmenter de 22 % en l'AB 83, de 15 % en l'AB 89 et de 10 % en l'AB 85 et l'AB 86 5/. En fait, les dépenses de fonctionnement financées par le budget ordinaire ont diminué de 25 % en valeur réelle durant l'AB 82-85 et devraient fléchir encore durant l'AB 86 (Tableau XI.2). De ce fait, l'Etat n'a pu assurer la couverture des frais de fonctionnement de tous les projets devenus opérationnels au début des années 80. Pour ce faire, il aurait dû augmenter le budget de fonctionnement de près de 50 % en l'AB 86.

11.26 L'écart entre les dépenses estimées nécessaires dans les projections et les décaissements effectifs a été partiellement comblé de trois façons. Premièrement, certains donateurs ont continué à soutenir le programme de lutte contre le paludisme ainsi qu'à financer certains traitements et suppléments de salaire, comme dans le cas du programme de protection maternelle et infantile. Deuxièmement, les salaires réels ont été réduits sensiblement pour l'ensemble du personnel du MSPP, plus particulièrement pour les employés qui ne touchent plus de suppléments de salaire. Troisièmement, certaines activités dans le domaine de la santé ont été reprises par des ONG privés. Malgré tout cela, la qualité des services a indubitablement souffert, particulièrement les soins primaires de santé dans les campagnes et le planning familial, car les crédits de fonctionnement non salariaux, tels que les transports et médicaments, ont été fortement amputés.

5/ Peter Cross "Financial Analysis and Financial Projections prepared for DSPP", polycopié, Management Sciences for Health, 1982. La façon dont le rapport a été mis en application a été examinée par C. Leighton, "Issues and Recommendations for Addressing the Recurrent Cost Problems of the Ministry of Health, Gouvernement de Haïti." USAID et Birch & Davis Associates, 1985.

**Tableau XI.2 : DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE, AB 80-85,
ET BUDGET POUR l'AB 86**
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

Année budgétaire	Budget		Total
	Fonctionnement	d'investissement	
AB80	100	93	193
AB81	95	67	162
AB82	131	107	238
AB83	105	109	214
AB85	102	100	202
AB85	97	134	231
AB86 Budget	90	116	206

Source : Annexe statistique, Tableau 11.6.

11.27 Partiellement à cause du premier facteur mentionné ci-dessus, ainsi qu'en raison de la priorité que les donateurs ont accordée au secteur de la santé, le budget d'investissement est resté plus ou moins constant aux alentours de 100 millions de gourdes durant les années 80. Il est cependant prévu de le diminuer d'environ 18 millions de gourdes en l'AB 85 par rapport à l'AB 84. Le montant, le contenu et le dosage de projets du budget d'investissement dépendent entièrement des donateurs externes.

Programme de dépenses et plan de financement, AB 86-89

11.28 Le budget du MSPP de l'AB 86 contient une mesure assez radicale : il prévoit la suppression d'environ 900 postes dans l'agglomération de Port-au-Prince et la création d'environ 1.000 postes dans les provinces. Il convient de noter, toutefois, qu'il s'agit là des postes figurant au budget; dans la réalité, le nombre des postes affectés peut être assez différent (Chapitre II).

11.29 Les dépenses d'investissement pour l'AB 86 devaient, suivant le budget initial, s'élever à 116 millions de gourdes, montant qui fut réduit par la suite à 102 millions. Toutefois, même ce dernier chiffre ne concorde pas avec les décaissements attendus des donateurs. L'USAID s'attend à des difficultés de déboursement pour le projet rural de soins médicaux qui, suivant le budget, devait absorber environ 55 % des fonds du PL-480; le FNUAP est sujet à des contraintes budgétaires qui pourraient bien entraîner des coupes; les plans de la BID pour la construction et le rééquipement des hôpitaux et centres médicaux sont différés jusqu'au plus tôt en 1987. Plutôt qu'un niveau de dépenses de 102 millions, dont environ 80 millions proviendraient de donateurs si l'on compte le PL-480, un montant plus vraisemblable serait de 70 millions de gourdes, dont

55 millions pourraient provenir de donateurs. Ceci suppose que les décaissements du Trésor n'atteindront pas le montant de 22 millions de gourdes inscrit au budget, vu le fléchissement des décaissements des donateurs. Le total probable des dépenses, de 70 millions de gourdes, serait le plus bas, en termes réels depuis l'AB 81 (Tableau XI.2).

11.30 La régionalisation et le renforcement des services ruraux ont été tous deux assistés par l'USAID et la BID, dans le dessein d'étendre en milieu rural les soins primaires de santé peu coûteux. Des progrès ont été accomplis dans les domaines de la thérapie par réhydratation orale, du suivi de la croissance et, dans une certaine mesure, des services de planning familial. Toutefois, les programmes de formation de volontaires pour les communautés n'ont pas atteint leur objectif; en fait, les donateurs ont suspendu leurs décaissements en attendant que ce problème ainsi que d'autres soient résolus. De plus, la construction de nouvelles installations, que la BID devrait financer, a été retardée jusqu'à ce que le MSPP et la BID aient élaboré un plan afin d'éviter que ces projets n'entraînent pour l'Etat d'énormes coûts de fonctionnement.

**Tableau XI.3 : MSPP : EMPLOIS ET RESSOURCES DES FONDS D'INVESTISSEMENT,
AB 86, BUDGET ET ESTIMATIONS
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)**

	Budget	Estimations
<u>Emplois</u>	<u>102</u>	<u>70</u>
Régionalisation des services	25	13
Renforcement des services en milieu rural	10	3
PMI/Planning familial	25	16
Nutrition	1	1
Contrôle des maladies endémiques (paludisme)	34	34
Divers	6	3
<u>Ressources</u>	<u>102</u>	<u>70</u>
<u>Trésor</u>	<u>22</u>	<u>15</u>
<u>Donateurs</u>	<u>80</u>	<u>55</u>
USAID : PL-480	18	17
Aide directe	19	17
BID	21	4
Autres	22	17

Sources : Annexe statistique, Tableau 11.7; estimations de la mission.

11.31 La protection maternelle et infantile et le planning familial ont fonctionné depuis le milieu des années 70 jusqu'à l'AB 83 sous forme de programme vertical assisté par l'USAID et le FNUAP. Son efficacité s'est détériorée depuis qu'il a été intégré dans les programmes réguliers du MSPP, et les services de planning familial se sont dégradés.

11.32 Le programme d'éradication du paludisme est le programme le plus important et le principal bénéficiaire d'aide externe.

11.33 Le poste le plus important qui figure au budget comme devant être financé entièrement par le Trésor est la construction d'une maternité à Port-au-Prince. Le montant inscrit au budget est de 10 millions de gourdes, soit 10 % du budget total d'investissement et presque la moitié des 22 millions de gourdes que le Trésor consacrera au secteur de la santé.

Recommandations

11.34 La situation annuelle est caractérisée par une croissance démographique rapide, un état de santé médiocre et par la malnutrition dus à l'extrême pauvreté du pays. Une décision politique importante consisterait à changer au sein du budget l'importance relative des programmes de population, de santé et de nutrition. En 1982, seulement 16 % du total des budgets de fonctionnement et de développement du MSPP étaient consacrés aux programmes de population au sens large; cette part fut encore réduite en 1985. Le programme de nutrition ne représente que 1 à 3 % du budget du MSPP. Les programmes de population et de nutrition sont nettement sous-financés et devraient être amplifiés par rapport aux activités de santé.

11.35 Afin de pouvoir concentrer davantage de ressources sur les programmes de population et de nutrition, il faudra utiliser d'une façon bien plus efficiente les fonds destinés aux programmes de santé, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement inscrites au budget ordinaire ou des dépenses d'investissement financées par le budget de développement. On peut identifier diverses sources d'économies : une utilisation plus efficiente des ressources hospitalières existantes, une réduction des consultations médicales au-delà de celles effectuées par le système de soins primaires, un usage plus intensif des dispensaires et des centres de santé, une allocation plus profonde des crédits de fonctionnement des ministères au bénéfice des soins primaires dans les régions rurales et, si possible et si les coûts continuent à être prohibitifs, le transfert des soins tertiaires à des praticiens privés.

11.36 Le problème le plus urgent est la couverture limitée offerte par les services de base, ainsi que leur manque d'efficience; la cause principale en est que l'accent est mis avant tout sur le curatif et fort peu sur le préventif. En ce qui concerne la population, le coût annuel de 750 gourdes (150 dollars) par utilisateur de méthodes modernes du planning familial est excessivement élevé; la couverture est faible, car les besoins non satisfaits représentent le sextuple des besoins satisfaits. En matière de santé, les soins curatifs sont coûteux, les

établissements manquent de personnel et de matériel nécessaires et sont donc sous-utilisés; la plupart des personnes qui ont besoin de soins primaires et de services préventifs ne peuvent les obtenir. Pour ce qui est de la nutrition, les méthodes curatives se sont révélées trop coûteuses, les programmes préventifs en sont encore au stade expérimental et la responsabilité pour ces programmes est dispersée entre un trop grand nombre d'organismes.

11.37 L'équité présente également un grave problème : il y a une bien trop grande différence d'accès aux services de santé entre la ville et les campagnes et entre les diverses régions. Les dépenses favorisent exagérément Port-au-Prince aux dépens de l'intérieur du pays. Cependant, ni l'insuffisance de la couverture ni le manque d'équité ne peuvent être corrigés si l'efficience ne s'améliore. Au travers de la "Nouvelle Orientation" de sa coopération constructive avec les ONG et de sa redistribution des postes de son personnel inscrit au budget de fonctionnement pour l'AB 86, le MSPP a fort bien reconnu que l'élargissement de son champ de couverture sous des contraintes budgétaires, exige l'abandon de certains services hospitaliers en ville et surtout leur fonctionnement plus efficient.

11.38 Le MSPP doit exécuter les plans de réduction des effectifs dans l'agglomération de Port-au-Prince pour renforcer les services ruraux et régionaux. La suppression d'environ 900 postes à Port-au-Prince est recommandable et pourrait se traduire par des économies d'environ 9,5 millions de gourdes, soit environ 12 % des traitements et salaires prévus au budget du MSPP en juillet 1986 ceci n'était pas encore entré en vigueur.

11.39 On pourrait obtenir des économies supplémentaires en réduisant le nombre des étudiants en médecine. Moins de la moitié de la centaine d'étudiants qui obtiendront leur diplôme cette année (déjà en diminution par rapport aux 250 par an dans les années 70) trouveront du travail en Haïti 6/; si le nombre d'étudiants était ramené à 50, et le corps professoral réduit en conséquence, l'Etat économiserait sur les subventions à la Faculté de médecine et à ses étudiants, et une économie directe d'environ 0,5 million de gourdes par an en coûts directs de personnel s'y ajouterait. Les bâtiments de la faculté de médecine furent prévus pour desservir seulement 35 étudiants par an; aussi la qualité s'améliorerait-elle si le nombre des étudiants était réduit.

11.40 L'augmentation proposée de plus de mille unités du personnel régional est excessive. Rien ne garantit que ceux dont le transfert est prévu voudront quitter Port-au-Prince ou auront les qualifications

6/ R. Bicknell et al., Paying for the Public's Health: Haïti, 1984-1994, Health Policy Institute, Boston University, 1985.

nécessaires pour assurer les services de soins de santé primaires dans les zones rurales. Ces services peuvent être fournis par des volontaires, des auxiliaires, des infirmiers ou infirmières de façon efficace et à moindre coût que par des médecins; ceux-ci ne devraient intervenir qu'à un niveau supérieur pour les patients qui leur sont envoyés par les centres primaires. Un bon nombre de personnes dont les postes seraient abolis à Port-au-Prince pourraient bien refuser d'être transférées ailleurs, donc l'emploi total du MSPP pourrait diminuer de 500 postes, représentant une économie d'environ 5 millions de gourdes, soit 5 % du budget de fonctionnement. Un signe important de progrès serait une gestion plus efficace du budget ordinaire qui n'est pas financé par l'aide externe.

11.41 Il serait utile de geler le recrutement au MSPP afin d'augmenter le rendement du personnel. Des réductions et réaffectations d'effectifs, comme préconisé ci-dessus, pourraient résoudre le problème tout en passant des contrats pour la prestation de services avec le secteur privé, et particulièrement les ONG. Jusqu'à présent, la coopération du MSPP avec le secteur privé a été bonne, mais il y a moyen de faire davantage à cet égard.

11.42 La réallocation des ressources au bénéfice des soins primaires et préventifs doit être soutenue; dans la mesure du possible, il faut mobiliser les ONG pour assurer les services en zone rurale.

11.43 L'efficacité pourrait également être améliorée par une utilisation plus intensive des dispensaires et centres de santé. Le transfert à des pourvoyeurs privés de certains soins primaires et l'introduction de certaines formes d'assurance privée ou sociale pour financer les soins de santé mériteraient d'être envisagés. Un recouvrement des coûts sous forme de droits d'utilisateurs pour les services curatifs est actuellement à l'essai; c'est là une pratique qu'il faudrait généraliser. Le MSPP a fait ces derniers temps des progrès dans l'analyse de l'affectation des ressources et dans la compilation de meilleures statistiques en matière de santé; il s'agit maintenant de consolider et de poursuivre ces réalisations, afin de jeter les bases d'une plus grande productivité dans l'ensemble du système public de santé.

11.44 Il ne faut pas construire la nouvelle maternité à Port-au-Prince envisagée pour l'AB 86, vu la capacité excédentaire des installations existantes; en plus, ce projet n'est pas compatible avec les priorités formulées dans la "Nouvelle Orientation". Ainsi 10 millions de gourdes pourraient être économisées.

11.45 Si les ajustements recommandés ici sont apportés aux budgets de fonctionnement et d'investissement de l'AB 86, les dépenses totales pourraient être limitées à 155 millions de gourdes, le total le plus faible depuis les années 70. Bien qu'une part importante des soins de santé ait déjà été transférée aux ONG et continuera de l'être, des dépenses publiques à ce titre plafonnant à 155 millions de gourdes sont insuffisantes. Le MSPP devra non seulement améliorer son efficacité mais aussi augmenter progressivement son budget de fonctionnement; une

augmentation annuelle de 6 millions de gourdes aux prix de l'AB 86, soit à peu près 6 %, doit suffire pour la période 87-89. Ceci suppose, toutefois, que les donateurs continuent à couvrir certains coûts ordinaires au travers de leurs apports au budget "d'investissement".

11.46 Si le MSPP réussit à effectuer l'ajustement qu'il a proposé pour l'AB 86, c'est-à-dire la réduction des effectifs à Port-au-Prince et l'augmentation de la capacité à rendre des services de santé dans les campagnes, les donateurs pourraient envisager d'intensifier leur aide à partir de l'AB 87. On trouvera au Tableau XI.4 les montants recommandés de flux financiers pour les dépenses publiques pour les programmes de population, de santé et de nutrition durant l'AB 86-89. Cela suppose évidemment que la période d'ajustement (AB 86) sera couronnée de succès et que le budget d'investissement augmentera à partir de l'AB 87. Cette augmentation sera essentiellement conditionnée par deux facteurs : 1) une plus grande efficience dans la production de services par le MSPP et 2) la qualité des divers projets proposés.

Tableau XI.4 : MSPP : PROGRAMME RECOMMANDE DE DEPENSES ET SON FINANCEMENT,

AB 86-89
(millions de gourdes aux prix de l'AB 86)

	AB 86	AB 87-89	AB 86-89
<u>EMPLOIS</u>	<u>155</u>	<u>615</u>	<u>770</u>
Budget de fonctionnement	85	285	370
Budget d'investissement	70	330	400
Régionalisation des services	13	82	94
Renforcement des services ruraux	3	39	42
PMI/Planning familial	16	72	87
Nutrition	1	9	10
Maladies endémiques (paludisme)	34	108	142
Divers	3	21	24
<u>RESSOURCES</u>	<u>155</u>	<u>615</u>	<u>770</u>
<u>Trésor</u>	<u>95</u>	<u>330</u>	<u>425</u>
Budget de fonctionnement	85	285	370
Budget d'investissement	10 /a	45	55
<u>Donateurs</u> /b	<u>60</u>	<u>285</u>	<u>345</u>
USAID : PL-480	17	63	80
aide directe	17	78	95
BID /c	4	67	71
Autres	22	77	99

/a En supposant que le projet de la maternité de Port-au-Prince est abandonnée.

/b Aide engagée uniquement pour l'AB 86, et pour 10-20 % des besoins pour la période AB 87-89.

/c En supposant que le MSPP et la BID élaborent un programme satisfaisant (voir texte).

Sources : Tableau XI.3, 11.8 et 11.9.

11.47 Les projets de régionalisation et de renforcement des services ruraux ont leur valeur, mais l'efficacité de leur conception, gestion et exécution reste à être démontrée. Si le MSPP peut améliorer sa capacité d'assumer les services de santé dans les campagnes durant l'AB 86, un financement plus élevé pourrait lui être accordé durant la période AB 87-89.

11.48 Une réduction des ressources aux services curatifs doit permettre un soutien plus important aux programmes de population et de nutrition dont les budgets furent insuffisants dans le passé.

11.49 Les programmes de PMI et de planning familial ont des problèmes, mais il est possible de les relancer. Il faut absolument renverser la tendance à la diminution des services du planning familial. Il existe un besoin croissant et non satisfait de moyens contraceptifs dont la distribution doit être intégrée dans les soins primaires de santé. Il pourrait être nécessaire de combiner un système horizontal et vertical des prestation de ces services, pour assurer que l'accent mis sur la protection maternelle et infantile ne soit pas affaibli lorsque ces services sont combinés avec d'autres soins de santé au niveau régional. Les programmes de planning familial, ainsi que les autres programmes de soins préventifs, doivent continuer à être favorisés et fermement soutenus par la direction centrale du MSPP et bénéficier du soutien technique du DHFN. On pourrait envisager le paiement de primes d'encouragement. La nouvelle direction de la population au MSPP doit être renforcée.

11.50 Au cours des dernières années moins de 2 % des ressources du secteur ont été allouées au problème majeur de la nutrition et il en sera de même en l'AB 86. Le soutien devrait quadrupler à l'avenir, si les programmes lucratifs actuels de réhydratation peuvent être appliqués à plus grande échelle et à un coût modeste par bénéficiaire. Les actions en matière de nutrition doivent être spécifiquement dirigées vers les plus nécessiteux.

11.51 Plusieurs experts, s'interrogent sur l'importance accordée au programme de lutte contre le paludisme, qui est le principal bénéficiaire d'aide externe. Il faudrait revoir les études d'évaluation originales, afin de pouvoir juger si un programme de contrôle, plutôt que d'éradication, ne serait pas plus efficace, compte tenu des autres besoins du secteur.

11.52 Le programme d'investissement prévoit de modestes montants pour la surveillance épidémiologique et pour la santé et l'assainissement urbains. Les montants sont suffisants et devaient être complétés par des ressources du Trésor pour l'entretien et le rééquipement de l'hôpital universitaire.

11.53 En prix constants de l'AB 86, le programme total de dépenses recommandé pour la période AB 86-89 est de 770 millions de gourdes, dont 425 millions (soit 55 %) devraient provenir du Trésor. Les donateurs étrangers devraient financer les 45¹/₂ % restants, soit 345 millions de gourdes (69 millions de dollars). Aucun nouvel engagement d'aide n'est

nécessaire pour l'AB 86, mais 80 à 90 % du programme recommandé pour la période AB 87-89 exigera de nouveaux engagements, à concurrence de 250 millions de gourdes (50 millions de dollars). La composante en devises du programme n'est pas encore connue, mais il est peu probable qu'elle dépassera les 45 % à financer par des dons de l'étranger. Les donateurs devraient continuer à financer des coûts en fait ordinaires, bien qu'ils figurent au budget d'investissement.

11.54 L'Etat devra consacrer toutes ses ressources au budget de fonctionnement, dont on recommande qu'il augmente annuellement de 5 % en valeur réelle. Il est par conséquent peu réaliste de prévoir la moindre augmentation des contributions du Trésor au budget d'investissement; elles devraient être maintenues à un niveau constant, de 15 millions de gourdes (aux prix de l'AB 86). Le total du financement du secteur de la santé par l'Etat devrait donc passer de 95 millions de gourdes en l'AB 86 à 115 millions en l'AB 89, soit une augmentation annuelle de 7 % en termes réels.

11.55 Comme on l'a noté ci-dessus, il n'a pas été fait d'engagements d'aide pour la majeure partie du programme d'investissement recommandé au Tableau XI.4, sauf pour l'AB 86. De plus, il n'est pas certain que certains donateurs seront à même de financer l'assistance nécessaire telle qu'elle est indiquée au Tableau XI.4. Ces dernières années, l'USAID a dirigé de plus en plus son aide vers les ONG; le programme de la BID reste à formuler; le FNUAP voit réduire ses ressources dans le monde entier, ce qui pourrait se répercuter sur son programme en Haïti; selon les projections, l'aide de l'UNICEF atteindra un niveau supérieur à ce qu'exige l'importance qu'elle attache normalement à l'assistance technique accompagnée d'une aide financière directe limitée.

11.56 Si le MSPP ne réussit pas dans son effort d'ajustement durant l'AB 86, il ne pourra pas obtenir les montants d'aide externe recommandés ci-dessus. Cela pourrait entraîner une dégradation de la situation déjà peu enviable du peuple haïtien en matière de santé et de nutrition. Si le secteur public veut ne pas gaspiller ses propres ressources et s'il veut attirer des ressources étrangères, il faut absolument qu'il améliore nettement son efficacité.

IDWSSD	International Drinking Water Supply and Sanitation Decade
IPN	Institut pédagogique national (MEN)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Rép. féd. d'Allemagne)
MARNDR	Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MMRE	Ministère des mines et des ressources énergétiques
MP	Ministère du Plan
MSPP	Ministère de la santé publique et de la population
MTPTC	Ministère des travaux publics, des transports et des communications
NTS	National Transport Study (1975-77)
OEA	Organisation des Etats américains
OFNAC	Office national de l'aviation civile
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementales
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PMI	Protection maternelle et infantile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POCHEP	Postes communautaires d'hygiène et d'eau potable (MSPP)
SEYMANAH	Service maritime et de navigation d'Haïti
SEPORN	Service d'entretien permanent du réseau routier national
SNEM	Service national des endémies majeures
SNEP	Service national d'eau potable
SONAPI	Société nationale des parcs industriels
TELECO	Télécommunications d'Haïti
UEH	Université de l'Etat haïtienne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UP	Unité de programmation (MARNDR)
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USDA	United States Department of Agriculture
USN	Usine sucrière du Nord
USND	Usine sucrière nationale de Darbonne
WFP	Programme mondial de l'alimentation

TABLEAUX

Les chiffres ayant été arrondis, les totaux figurant dans les tableaux peuvent ne pas correspondre à la somme de leurs éléments.

.. non connu

- nul ou insignifiant

