

Aide internationale et développement en Haïti : bilan et perspective

Nicolas Lemay-Hébert et Stéphane Pallage

Résumé : *Au cours des cinquante dernières années, l'aide internationale a été massive et soutenue. Pour certains pays, dont Haïti, on parle de l'équivalent de plusieurs plans Marshall par année pendant plusieurs décennies. Pourtant de nombreux pays récipiendaires de cette aide internationale, dont Haïti, affichaient en 2007 un niveau de vie moyen plus faible qu'en 1960. L'aide internationale peut être un formidable moteur de développement. Elle peut aussi en être le plus grand frein. Dans ce texte, nous mettons en évidence quelques travers importants de l'aide internationale et montrons dans quelles conditions celle-ci pourra contribuer au développement d'Haïti.*

1. INTRODUCTION

Port-au-Prince, avril 2012. Deux ans après le séisme dévastateur du 12 janvier 2010, la ville panse ses plaies. Des ONG s'activent dans les quartiers précaires à rendre la vie moins insupportable. Les camps de réfugiés du Champ de Mars, le principal parc municipal de Port-au-Prince, se vident lentement. On bâtit des maisons partout où un espace le permet. Les petites maisons d'environ 15 mètres carrés offertes par des agences d'aide internationale fleurissent un peu partout. Les collines de Villa Rosa sur les hauteurs de Canapé Vert s'en recouvrent assez rapidement. Certaines se construisent en plein dans la ravine. Il suffit de lever les yeux pour voir le sillon creusé par les eaux de pluie. À la première grande averse, une autre catastrophe attend les sinistrés. On sent l'histoire tourner en boucle, la fatalité du précaire se renouveler. On est dans l'urgence. On y sera demain.

Pour citer l'ancien ministre de la Santé, Daniel Henrys, « Haïti vit dans l'urgence depuis plus de vingt ans ». On peut toujours rester dans l'urgence. Elle peut nous occuper jour et nuit. Il y a et il y aura toujours des feux à éteindre. L'urgence a d'ailleurs tendance à s'autoreproduire, comme l'exemple ci-dessus nous le suggère. Il faut pourtant pouvoir, à un moment donné, s'élever au-dessus de l'urgence, soigner les causes en profondeur et non les nombreux symptômes. Il faut pouvoir penser développement.

Le développement n'est pas simple à réaliser. Il est sujet à de multiples embûches. L'aide internationale peut être un moteur formidable de développement. Mais elle peut aussi en être le plus grand frein.

Le 13 janvier 2010, beaucoup d'observateurs ont demandé un plan Marshall pour Haïti. Les donateurs se sont rapidement coordonnés pour promettre de 10 à 15 milliards

de dollars d'aide internationale. La coordination s'est toutefois limitée aux promesses. Les débours se sont effectués depuis de manière abondante, mais très peu coordonnée et dirigée presque exclusivement sur la gestion de l'urgence.

Il est clair qu'avec les montants promis et non utilisés, il serait possible de jeter les bases d'une économie solide en Haïti. Mais les conditions de la réussite doivent être au rendez-vous.

Dans les lignes qui suivent, nous commençons par prendre du recul par rapport aux événements. À la manière des macroéconomistes, nous revenons sur quelques décennies d'aide internationale et faisons un parallèle avec le développement des pays récipiendaires. Nous passons ensuite en revue un certain nombre d'effets pervers de l'aide internationale. Nous dressons enfin les conditions nécessaires au développement économique d'un pays et suggérons des voies par le truchement desquelles l'aide internationale peut s'inscrire dans la dynamique du développement.

2. L'AIDE INTERNATIONALE EN PERSPECTIVE

Les observateurs qui regardent les données d'aide internationale pour la première fois sont souvent surpris de l'importance de cette aide pour de nombreux pays. Entre 1965 et 1995, par exemple, un pays d'Afrique subsaharienne moyen a reçu en moyenne 12,5 % de son produit intérieur brut (PIB) par année sous forme d'aide internationale au développement (ODA) [Pallage et Robe, 2001]. Pour mesurer l'importance de ce chiffre, il est bon de le ramener à celui d'un autre programme d'aide bien connu et qui, de l'avis de tous, est un exemple de succès : le plan Marshall de reconstruction de l'Europe d'après-guerre. ►

Le plan Marshall représentait, pour un pays comme la France, environ 2 % du PIB français pendant trois ans (calcul des auteurs). Un pays d'Afrique subsaharienne a donc reçu l'équivalent de six plans Marshall par année pendant plusieurs décennies. Dans le cas d'Haïti, les entrées d'aide internationale au développement sur la même période s'élèvent en moyenne à 8,2 % du PIB haïtien par année (Pallage et Robe, 2001), soit l'équivalent de quatre plans Marshall annuels.

Il est difficile de concevoir que de tels afflux d'aide n'aient pas donné d'importants résultats. Pourtant de nombreux pays récipiendaires d'aide ont connu de véritables tragédies du développement. Le plus célèbre d'entre eux est la République démocratique du Congo, dont le revenu par habitant en 2007, corrigé pour l'inflation, représentait 20 % de ce qu'il était, en unités comparables, en 1960 (tableau 1). Dans le cas d'Haïti, la situation est moins sombre, mais pas pour autant positive. Entre 1960 et 2007, un Haïtien moyen s'est appauvri de près de 20 %, malgré les très nombreux plans Marshall.

Où est le développement économique? Certains pays sont des miracles de développement. C'est le cas de la Chine, dont les habitants ont vu leur niveau de vie multiplié par environ 17 entre 1960 et 2007 (tableau 1). C'est aussi le cas du Botswana, dont le niveau de vie moyen a été multiplié par 11 sur la même période. La Chine a réussi cette gageure avec très peu de transferts d'aide internationale. Le Botswana l'a fait avec une aide d'en moyenne 9,8 % de son PIB entre 1965 et 1995 (Pallage et Robe, 2001).

Ces chiffres nous montrent de manière assez brutale que l'aide internationale n'est pas un gage de développement, qu'elle n'est pas davantage nécessaire au développement, mais qu'elle n'est pas nécessairement non plus une entrave à ce développement.

L'aide, pourtant, peut avoir cet effet de frein dans bien des situations. Nous passons brièvement en revue ci-dessous quelques-uns de ses effets pervers.

3. LES EFFETS PERVERS DE L'AIDE INTERNATIONALE

Aider a des effets indésirables. Le Samaritain par sa promesse ou son action a tendance à modifier le comportement des récipiendaires de son aide. Un programme d'aide internationale dont l'objectif annoncé est la lutte à la pauvreté, par exemple, enlève toute incitation au gouvernement local à combattre la pauvreté lui-même. Plus grave encore, il met en concurrence les récipiendaires

potentiels : pour être éligible à un tel programme d'aide, il faut que chacun démontre des besoins plus criants que les autres. Les candidats récipiendaires se lancent donc dans une course à qui aura le plus de pauvres (Pedersen, 2001). L'incitation perverse peut même aller jusqu'à souhaiter aggraver la pauvreté existante.

Plus directement, l'aide suscite la tentation chez les intermédiaires par lesquels elle transite. Elle peut ainsi accentuer la corruption dans une société et contribuer à affaiblir les institutions. Elle peut aussi jouer sur le sentiment de fierté des récipiendaires et transformer les mentalités de façon profonde, l'exception de l'assistanat devenant la norme.

Tableau 1 Évolution du PIB par habitant entre 1960 et 2007

PIB par habitant (USD 2005, ppp)	1960	2007	Facteur multiplicatif
Bénin	885	1412	1,6
Botswana	827	9406	11,4
Brésil	3067	9644	3,1
Burkina Faso	850	1382	1,6
Burundi	597	644	1,1
Canada	11 942	36 166	3
Cameroun	1900	2602	1,4
Cap Vert	1947	7745	4
République centrafricaine	1412	864	0,6
Chine	507	8511	16,8
République démocratique du Congo	1825	390	0,2
Gambie	1440	1414	0,98
Haïti	1877	1581	0,8
Madagascar	980	856	0,9
Niger	1307	860	0,7

Note : Présente le PIB par habitant, exprimé en dollars US constants de 2005, et corrigé pour les différences de coûts de la vie (ppp ou parité du pouvoir d'achat) en 1960 et 2007. La dernière colonne montre par combien multiplier les chiffres de la deuxième colonne pour arriver à ceux de la troisième. Tout facteur inférieur à 1 implique une baisse du niveau de vie entre les deux dates. Source : Penn World Tables (Heston, Summers et Aten, 2011).

Selon sa forme, elle peut perturber le système de prix et nuire aux producteurs locaux. C'est le cas de l'aide humanitaire en nature (nourriture, services médicaux, etc.). On voit ainsi des paysans haïtiens, épargnés par le séisme de 2010, déménager dans des camps de réfugiés. L'accès gratuit à la nourriture rend sa production non rentable¹. ►

1. Dans certains cas, l'aide en nature s'apparente à un subside déguisé du donateur à l'endroit de son industrie. C'est souvent le cas de l'aide alimentaire. Ça explique peut-être la réticence des donateurs à faire affaire avec les producteurs locaux.

On voit aussi des médecins haïtiens, privés de clientèle par l'offre nouvelle de médecine gratuite, quitter le pays (Lemay-Hébert *et al.*, à paraître en 2013). Il est certain que les structures locales de santé, publiques, privées et mixtes, ne seront pas dans une meilleure position pour faire face aux besoins criants lorsque les médecins humanitaires se retireront.

Plus généralement, la promesse d'une aide en cas de besoin génère des besoins qui ne seraient pas là autrement. C'est le paradoxe du Samaritain dont souffrent toutes les agences d'aide. La bonne volonté peut empirer les choses. Le paradoxe est d'autant plus difficile à résoudre qu'aider est la raison d'être des agences. Comment se résoudre à ne pas rendre les besoins permanents ?

Pour éviter ces travers, une aide efficace doit être acheminée directement, avec le moins d'intermédiaires possible. Ce qui ne veut pas dire que l'aide doit éviter les structures gouvernementales, comme nous l'expliquons un peu plus loin. L'aide doit éviter d'entrer en compétition avec l'offre locale de biens et services et être limitée dans le temps de manière crédible (ce qui n'est pas simple, car comme nous l'avons dit, il en va de la raison d'être des agences). Elle doit aussi être coordonnée pour éviter les doublons. Elle doit enfin s'inscrire dans le projet collectif de la société qui la reçoit.

Au vu de la difficulté à mettre en place toutes ces conditions, on peut être tenté de jeter l'éponge et de conclure que, dans bien des cas, la meilleure aide au développement, c'est peut-être l'absence d'aide. Pour se développer, un pays a besoin de confiance en sa destinée. L'aide internationale ne nous semble pas la meilleure façon de stimuler la confiance d'une nation. La révolution économique doit venir de l'intérieur et se traduire par un projet collectif mobilisateur dans lequel canaliser les efforts d'aide éventuels.

4. VERS UNE HAÏTI PROSPÈRE

Haïti a besoin de confiance : confiance en elle, confiance en son gouvernement, confiance en ses institutions. L'incertitude quant au gouvernement actuel incite les donateurs à la méfiance. Les risques de corruption ont souvent été invoqués depuis 2004 pour marginaliser les structures gouvernementales au profit des agences internationales et locales sur le terrain. Dans un tel contexte, l'aide internationale échappe trop souvent au contrôle du gouvernement et donc aussi à toute tentative de planification. Si, depuis le séisme, le discours international à l'égard d'Haïti semble faire une généreuse place aux acteurs locaux, réaffirmant

systématiquement l'importance de la souveraineté de l'État d'Haïti, on est en droit de se demander si nous sommes en présence d'un changement de paradigme profond de l'action internationale ou plutôt d'un simple changement de discours (Lemay-Hébert, 2011). Dans les faits, l'absence manifeste de coordination de l'aide semble faire pencher pour le simple changement de discours.

Toutefois, il n'y aura pas de réel développement en Haïti sans changement structurel des relations entre les sphères « internationale » et « locale ». Cela implique que les donateurs prennent le risque de mettre leur confiance dans ce gouvernement. C'est un maigre risque considérant que le statu quo est un échec et signifie qu'on ne sortira jamais de l'urgence.

Il n'y aura pas de développement sans confiance. La confiance placée par les donateurs dans le gouvernement haïtien fera aussi office d'exemple pour la population que ce gouvernement mérite peut-être qu'on lui donne sa chance.

Si la confiance est fondamentale, tout aussi fondamentales sont les anticipations. Le développement est un concept éminemment psychologique. Pour se développer, il faut y croire (Rosenstein-Rodan, 1943; Murphy, Shleifer et Vishny, 1989; Dessy et Pallage, 2003). Ce qui semble avoir toujours été n'est qu'un équilibre parmi d'autres pour la plupart meilleurs. Bien sûr, quand on n'a connu que cet équilibre – les vingt ans d'urgence dont parlait Daniel Henrys –, il est facile de succomber à la fatalité. Le passage vers un nouvel équilibre pour Haïti implique la mobilisation de tous dans un projet de société. Il importe que le gouvernement haïtien et les élites intellectuelles haïtiennes élaborent ce grand projet et convainquent les donateurs de faire cadrer l'aide internationale dans ce projet.

Le développement passe aussi par l'accès du plus grand nombre à l'éducation primaire, secondaire, universitaire. Pour ce faire, les institutions universitaires haïtiennes doivent avoir les moyens de conserver leurs chercheurs les plus prometteurs. L'économie mondiale est et sera compétitive et technologique. Une population éduquée et qualifiée sera une ressource très importante pour le développement.

L'Histoire récente nous a montré qu'il est possible de changer une société en un temps relativement court. La Révolution tranquille, au Québec, entre 1960 et 1970, a permis à la majorité francophone d'accéder massivement à l'éducation secondaire et supérieure, réservée jusque-là à une élite. La solidification des institutions et les grands projets nationaux (création de la Société générale de financement, de la Société québécoise d'extraction minière et de la Caisse de dépôts et de placements, nationalisation ►

de l'hydroélectricité, création de l'Université du Québec) sont perçus comme des « étapes dans la libération économique du peuple québécois » (Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010) et sont à la base de l'émergence au Québec d'une réelle fierté nationale.

Les changements sociologiques et économiques provoqués par ce mouvement collectif sont majeurs. Mais le Québec n'est pas le seul à avoir connu une telle métamorphose. Plus récemment, l'Afrique du Sud a vécu un changement de société similaire.

Bien sûr, la comparaison avec le Québec ou l'Afrique du Sud n'est pas parfaite. Haïti après le séisme est en manque flagrant d'infrastructures. Les ressources naturelles n'y sont pas ce qu'elles sont au Québec. Toutefois, Haïti dispose de plusieurs atouts, qui devraient logiquement lui permettre de se développer sans être sous perfusion permanente. Haïti dispose notamment d'une richesse presque inexploitée. Le pays possède de nombreux attraits touristiques, un climat dont rêvent les gens du Nord. Le tourisme peut être un moteur de développement très important en Haïti. Les Haïtiens éprouvés par les urgences successives ont oublié qu'Haïti a déjà été la perle des Antilles. Pourquoi l'avenir ne serait-il pas porteur de prospérité, de paix et de démocratie ?

L'aide internationale a le potentiel d'être un réel moteur de changement, mais il ne faut pas attendre des donateurs un plan de développement. Le développement en Haïti viendra du projet de société que les Haïtiens choisiront pour eux-mêmes et l'aide sera bénéfique si elle s'inscrit dans ce projet de société. Si les donateurs ont réellement l'intention d'aider

Haïti à se développer, pourquoi refuseraient-ils le contrat de confiance que nous leur proposons ici ? ■

BIBLIOGRAPHIE

- BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC (2010). « Les 50 ans de la Révolution tranquille », À rayons ouverts, n° 84.
- DESSY, Sylvain, et Stéphane PALLAGE (2003). « Taxes, inequality and the size of the informal sector », *Journal of Development Economics*, vol. 70, n° 1, p. 225-233.
- HESTON, Alan, Robert SUMMERS et Bettina ATEN (2011). *Penn World Table Version 7.0, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania*.
- LEMAY-HEBERT, Nicolas (2011). « L'engagement international en Haïti à la lumière des leçons des missions onusiennes au Kosovo et au Timor-Leste », dans Dorlus Wilson (dir.), *Entre refondation et reconstruction : Les problématiques de l'avenir post-sismique d'Haïti*, Haïti, Presses de l'Université d'État d'Haïti, p. 103-128.
- LEMAY-HÉBERT, Nicolas, Andréanne MARTEL et Patrick ROBITAILLE (2013). « Conflicting Objectives in Haiti: Tensions Between Aid Relief and Development in the Health Sector – The case of Leogane », *Disasters* (à paraître).
- MURPHY, Kevin M., Andrei SHLEIFER et Robert W. VISHNY (1989). « Industrialization and the Big Push », *Journal of Political Economy*, vol. 97, n° 5, p. 1003-1026.
- PALLAGE, Stéphane, et Michel A. ROBE (2001). « Foreign Aid and the Business Cycle », *Review of International Economics*, Wiley Blackwell, vol. 9, n° 4, p. 641-672.
- PEDERSEN, Karl (2001). « The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Development Aid », *International Tax and Public Finance*, vol. 8, no 5, p. 693-703.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1943). « Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe », *The Economic Journal*, vol. 53, p. 202-211.

Stéphane Pallage, Ph.D., est Professeur au Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM) et Vice-doyen à la recherche de l'École des sciences de la gestion de cette université. Originaire de Belgique, il détient un baccalauréat en administration des affaires de l'Université de Liège, un Master en administration industrielle et un Ph.D. en économie de l'Université Carnegie Mellon à Pittsburgh (USA). À Carnegie Mellon, il a travaillé avec Finn Kydland, lauréat du Prix Nobel 2004 de science économique. Ses travaux, publiés dans de nombreuses revues internationales, portent notamment sur l'aide humanitaire et l'aide au développement. pallage@gmail.com

Nicolas Lemay-Hébert, Ph.D., est *Marie Curie Experienced Researcher* au Département de développement international de l'Université de Birmingham (Grande-Bretagne), professeur associé au département d'économie de l'École des Sciences de la Gestion - Université du Québec à Montréal (ESG-UQÀM) et directeur associé de l'observatoire sur les missions de paix et opérations humanitaires de la Chaire Raoul-Dandurand de l'UQÀM. n.lemayhebert@bham.ac.uk

