

La privatisation du parapublic en Haïti

Yves Romain BASTIEN

L'ouverture d'Haïti au monde en 1986 l'exposait du coup aux réformes économiques charriées par la mondialisation. La privatisation en fut une. À partir de ses 20 ans d'expérience au CMEP, un de ses membres dévoile dans cet article, ses impressions et ses commentaires sur un programme qui, d'après les résultats obtenus sur le terrain, a connu un certain succès, en dépit de tous les aléas dus principalement à l'incapacité des décideurs à apprécier la portée d'un tel programme.



25/2/1917 : Les Marines interviennent une nouvelle fois à Cuba, lors d'un soulèvement populaire contre la réélection du président Mario García Menocal, pour protéger les propriétaires des plantations de canne à sucre étasuniens et garantir l'exportation de sucre pendant la 1^{ère} Guerre Mondiale. Ils y resteront jusqu'en 1922.

Dans les années 90, Haïti avait un budget inférieur à 1 milliard de dollars américains dont près des 2/3 étaient financés par les bailleurs internationaux et un PIB de moins de 600 dollars américains par

habitant. Elle a été depuis fort longtemps confrontée à des choix économiques dictés de l'extérieur. C'est ainsi qu'au milieu des années 1990, elle a dû se plier aux exigences des institutions de Bretton

Woods pour entrer de plain-pied dans un programme de modernisation de ses entreprises publiques avec le vote de la loi du 26 septembre 1996 par le Parlement. Pour résoudre le problème de ses infrastructures publiques, l'alternative suivante lui a été imposée par ces institutions financières internationales : soit de faire appel au privé pour la gestion et leur développement, soit de refuser d'appliquer cette politique et donc d'accepter les conséquences se traduisant par une réduction drastique de l'appui financier des institutions internationales. La résistance haïtienne à cette intransigeance de l'étranger ne fut pas de longue durée. Par ailleurs, il est important de noter que la privatisation n'a jamais été une panacée. Elle peut être l'expression d'une situation particulière poussant les décideurs à faire un choix à un moment déterminé. Placé dans une situation chaotique et incapable de financer ses infrastructures, un pays peut décider, de manière autonome ou non, de recourir aux investissements et au savoir-faire du secteur privé.

L'analyse de la mise en œuvre des programmes de privatisation à travers le monde a permis de mettre en évidence trois facteurs principaux de leur échec :



29/3/1917 : Les États-Unis acquièrent pour 25 millions de dollars les Îles Vierges ou Antilles Danoises et ses adjacences, dans la Caraïbe pour éviter leur occupation par des forces allemandes.

- les troubles politiques qui entravent les activités d'un pays et le rendent du même coup plus vulnérable aux yeux d'un investisseur ;
- l'absence de cadre légal et réglementaire qui protège à la fois l'État, les employés, le consommateur et le producteur ;
- un système judiciaire reconnu faible dans son administration et la distribution impartiale de la justice.

Si durant les années 1990-2000 on effectuait un classement international des pays selon ces facteurs en commençant par les plus mauvais, Haïti se situerait probablement dans le peloton de tête.

Les objectifs du programme de modernisation des entreprises publiques en Haïti

Depuis des décennies, les gouvernements qui se sont succédé ont rarement appliqué dans leur globalité les décisions et mesures économiques prises au niveau interne ou à l'échelle internationale. Ce qui conduit inéluctablement à

des résultats mitigés dans leur mise en œuvre : succès par ici, échec par là, indécision ailleurs.... Les objectifs nobles et sensés suivants ont été retenus pour le programme de modernisation de nos entreprises publiques lors du « consensus de Washington » :

- 1.-limiter les interférences politiques dans la gestion des entreprises publiques ;
- 2.-éliminer les pressions exercées sur le budget de la République par les entreprises publiques ;
- 3.-créer un environnement favorable à l'investissement ;
- 4.-faciliter le développement des infrastructures ;
- 5.-accroître les revenus de l'État par l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- 6.-favoriser la décentralisation par la distribution des dividendes aux collectivités territoriales ;
- 7.- encourager la compétition par la mise en place de cadres légaux et réglementaires dans tous les secteurs concernés par la modernisa-

tion (eau, port, électricité, télécommunication, aéroport) ;

8.- éliminer les distorsions et rétablir la vérité des prix tout en permettant une utilisation optimale des ressources.

Haïti n'était peut-être pas encore prête pour des objectifs aussi ambitieux car très peu d'entre eux ont été atteints même si tout le travail aboutissant à la conclusion des transactions ait été effectué dans les délais prévus. L'instabilité politique et la détérioration de la situation économique n'ont jamais favorisé ou créé un environnement propice au développement des infrastructures publiques du pays. C'est pour cela que leur développement a été très timide dans presque tous les secteurs, à l'exception du secteur des télécommunications² qui a suivi grosso modo la tendance mondiale. Dans les entreprises modernisées, une augmentation substantielle des revenus de l'État sous forme de taxes et de dividendes a été observée ; alors que dans celles gérées par l'État, c'est le contraire. L'Ed'H en est un exemple frappant et alarmant. Dans la gestion des entreprises surtout de celles non modernisées, les interférences politiques des dirigeants continuent de s'exercer. Le projet de décentralisation effectif du pays reste un rêve pieux.

Très peu des objectifs de modernisation des entreprises publiques ont été atteints

Les dividendes aux collectivités territoriales dans les entreprises déjà modernisées n'ont jamais été

distribués. Aucun secteur n'a vu réellement son cadre légal et réglementaire transformé de manière profonde et sérieuse. Le secteur des télécommunications ou de l'eau a été remanié, mais aucune restructuration sérieuse dans les autres secteurs (électricité, port, aéroport, ...).

Les options de modernisation et l'expérience du CMEP

Dans le sens strict du terme, une privatisation se traduit par le passage d'une entreprise ou d'une infrastructure, des mains de l'État au secteur privé. Quand le transfert de la gestion et de la propriété est entier ou global, il est question de privatisation globale ou de privatisation tout court. Cependant, il existe d'autres degrés de privatisation, dont la privation partielle, quand le transfert de la gestion et/ou de la propriété n'est plus total. Le plus souvent, d'autres termes juridiques sont utilisés pour caractériser le type, le degré ou le mode de transfert (gestion, affermage, BOT,...) Aussi on peut dire qu'en Haïti, compte tenu des options considérées (contrat de gestion, de capitalisation et de concession), la privatisation n'a jamais été totale et sauvage comme certains courants le laissent croire. Dans ces trois cas de figure, l'État conserve la propriété totale ou partielle de l'entreprise et garde toujours un certain contrôle et une certaine influence ou droits de regard sur l'entreprise par le biais du conseil d'administration et/ou de la régulation du secteur. Le niveau de l'investissement est dans tous les cas déterminé par des études de faisabilité réalisées par des experts indépendants et l'attribution des experts indépendants et l'attribution



31/3/1917 : Arrivée à la base militaire de Bizoton de 7 hydravions Curtiss HS-2.

du contrat se fait par appel d'offres internationales.

A. Contrat de gestion

Dans le contrat de gestion, l'article 9 de la loi de 1996 prévoit que les paiements des frais au gestionnaire sont liés principalement à la performance de l'entreprise. L'État conserve la propriété entière de l'entreprise et a du même coup la responsabilité d'assurer ou d'assumer les besoins en investissements. Les entreprises modernisées par contrat de gestion constituent des réserves représentant 40% au moins de leur bénéfice net annuel à leur développement futur, le solde est à verser sur un compte du trésor.

B. Contrat de capitalisation

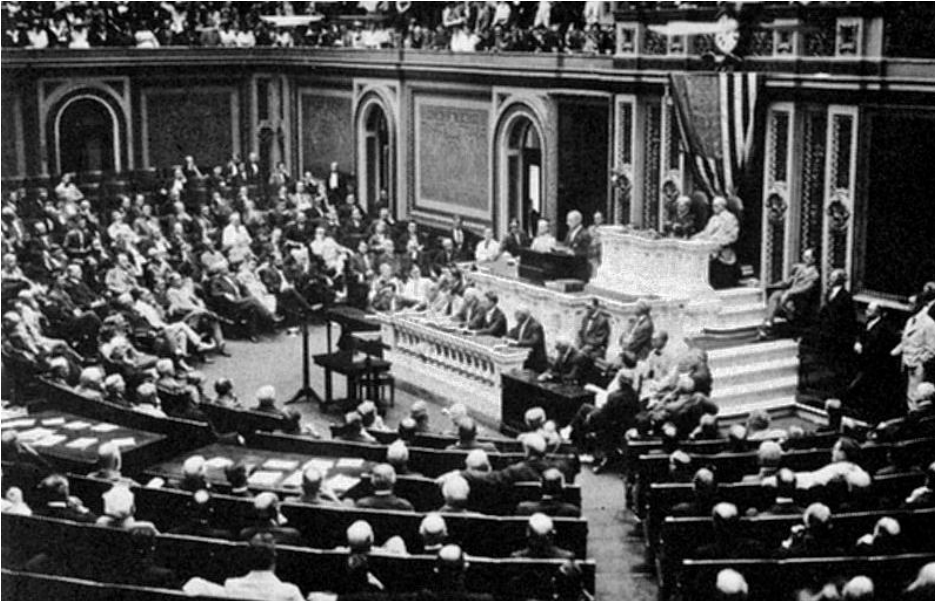
Empruntée de la Bolivie, la capitalisation consiste en la recherche d'investisseurs ayant l'expérience, les connaissances et les ressources financières nécessaires à l'exploitation de l'entreprise. L'État haïtien dispose de la flexibilité suffisante pour garder plus de 50% et pas

moins de 20% du capital de l'entreprise capitalisée (théoriquement entre 20% et 99% de la SEM). Quatre-vingt-cinq pour cent (85 %) des dividendes provenant des SEM octroyés à l'État devront être versés dans un fonds au profit des collectivités territoriales. L'État est représenté en minorité relative au conseil d'administration. Les entreprises modernisées par capitalisation doivent constituer des réserves représentant 10% de leur bénéfice net annuel à leur développement futur.

85% des redevances provenant des contrats de capitalisation ou de concession qui devraient être versés dans un fonds au profit des collectivités territoriales, ne le furent jamais

C. Contrat de concession

La concession qui s'apparente le plus souvent au BOT (Build, Operate, Transfer) où le droit d'exploiter l'entreprise est cédé à un opérateur



6/4/1917 : Trois mois après la rupture officielle des relations avec l'Empire Germanique, le Président Wilson annonce aux Congrès des États-Unis la déclaration de guerre contre l'Allemagne.

pour 25 ou 30 ans, compte tenu du type d'entreprise, des risques liés à l'environnement et du retour sur investissement. En contrepartie, le concessionnaire paie des redevances à l'État et est tenu d'effectuer les dépenses d'investissement nécessaires. À tout moment, l'État reste propriétaire de l'entreprise et des aménagements ou investissements réalisés par le concessionnaire. Quarante-vingt-cinq pour cent (85%) des redevances provenant des concessions devront être versés dans un fonds au profit des collectivités territoriales. Les entreprises modernisées par concession doivent constituer des réserves représentant 10% de leur bénéfice net annuel à leur développement futur.

La modernisation doit aussi déboucher sur une modernisation de tout le secteur concerné. Or, rares sont les hommes d'affaires haïtiens à avoir pris le risque d'investir dans les infrastructures

Il est important de retenir que la modernisation ne se limite pas uniquement en la cession temporaire des biens de l'État ou leur vente partielle. Elle doit déboucher sur une modernisation de tout le secteur concerné. On ne peut attirer des investisseurs dans le pays sans une modification totale des lois et/ou sans une définition claire, précise, et objective des règles du jeu. Nulle part nous n'aurions pu trouver à l'intérieur de nos frontières des hommes d'affaires expérimentés dans la gestion des infrastructures publiques. Rares sont ceux qui ont déjà pris le risque d'investir dans les infrastructures. La plupart d'entre eux vivent de l'arbitrage que leur offre le commerce, ce qui est une grave lacune.

D'ailleurs, cette main tendue aux investisseurs à un moment où les risques d'investir en Haïti étaient très élevés, devrait constituer une première étape vers la création de condition optimale pour les investissements. Il aurait suffi d'une

« alternance souple » des pouvoirs d'un gouvernement à l'autre, de la mise en place des cadres légaux et réglementaires et d'une justice impartiale, pour que le pays s'inscrive sur la carte des destinations du capital financier. Une fois de plus, la République d'Haïti n'a pas su faire preuve de maturité en empruntant, malgré les conditions de l'implantation du programme de modernisation, une voie qui lui aurait permis de sortir de l'ornière du sous-développement.

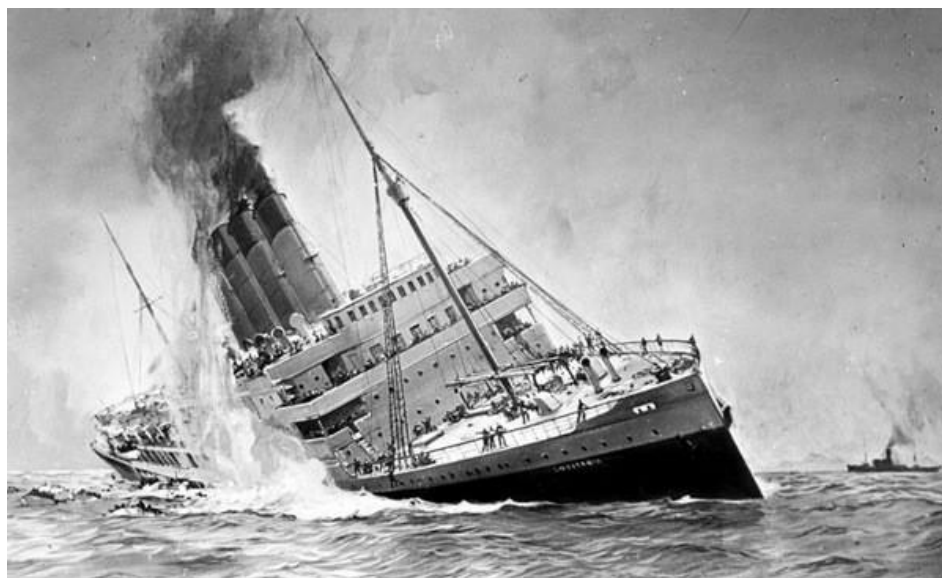
Tout au début du 19^{ème} siècle, aucun particulier ne disposait des ressources suffisantes pour investir dans les infrastructures. Seul l'État avait les moyens et la flexibilité suffisante pour s'engager dans de grands travaux d'infrastructures. Depuis la période de l'après-guerre, les conditions ont bien changé. Les besoins de la population ont considérablement augmenté et les pays en développement n'ont plus leur capacité d'antan pour réaliser de gros investissements. Des investisseurs privés ont pris le relais en avançant des sommes considérables dans les infrastructures publiques. La République d'Haïti, loin d'être exempte de ce courant, a eu également quelques investissements privés. Mais la plupart de nos investissements réalisés par l'État, à partir d'importantes ressources budgétaires, ont été en quelque sorte gaspillées très souvent dans l'acquisition de matériels et équipements désuets non rentables à long terme. Certaines tentatives d'introduction du secteur privé dans la gestion et le financement de nos infrastructures en dehors³ de la loi du CMEP ont été initiées par le gouvernement (construction de nouveaux ports ou

aéroports, électrification des voies publiques,...). En grande majorité, les résultats ont été maigres⁴ par rapport à ceux escomptés. De plus, les conditions d'attribution des marchés ou des contrats ont été le plus souvent fortement critiquées. En dehors de cela, point n'est besoin de souligner les méfaits de la mauvaise gestion, de la corruption, du nombre d'employés pléthoriques⁵ sur les résultats financiers et économiques de nos entreprises publiques. Aussi, il est inconcevable qu'un nombre limité de gens mette en péril l'avenir de tout un pays et de sa population.

Quel contraste avec les entreprises modernisées par capitalisation ! Ces dernières ont eu des résultats positifs remarquables. Les taxes et impôts de la Cimenterie (CINA) versés au Trésor public ont augmenté d'année en année. De 100 millions de gourdes en 2001, ils ont atteint 743 millions en 2013. Les dividendes ont suivi la même trajectoire leur montant pour les deux années 2012 et 2013 s'élevant à 103 millions de gourdes.

Les entreprises modernisées par capitalisation, ont eu des résultats positifs remarquables en termes de taxes, d'impôts et dividendes générés

Le même phénomène avec les Moulins d'Haïti a été observé. Les taxes et impôts au Trésor public ont passé de 200 millions de gourdes en 2001 à 763 millions en 2013. Ils étaient beaucoup plus élevés avant le séisme (1,2 milliard en 2008-2009). Les dividendes sur les



7/5/1917 : Entrée précipitée en guerre des États-Unis à cause du torpillage du paquebot *Lusitania* avec une centaine de citoyens étasuniens à bord par un bateau allemand.

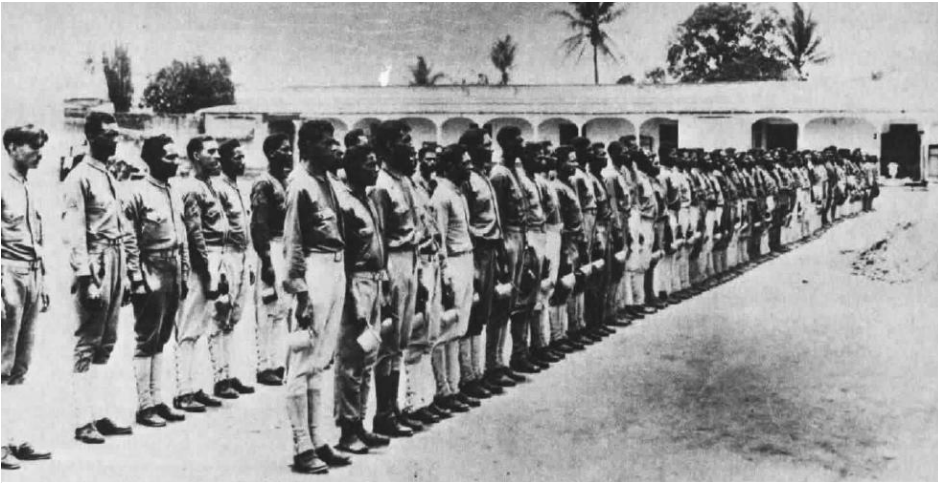
opérations de 2009 remis en 2010 à l'État haïtien se chiffraient à près de 250 millions de gourdes.

Il est important de noter également le volet social de la Fondation CINA qui dépense l'équivalent de 400 000 dollars américains par année pour des projets ayant trait à l'éducation, la santé, à la création d'un centre technique pour ingénieurs et architectes et à la formation d'ouvriers spécialisés, ce qui faisait défaut au pays.

Nous devons retenir qu'aucune des entreprises publiques actuelles, qu'elles soient sociales ou économiques, ne verse de taxes à l'État. Même la TCA prélevée au nom de l'État haïtien ne parvient pas régulièrement aux instances du ministère de l'Économie et des Finances. Depuis plus d'une décennie, les Moulins d'Haïti et la Cimenterie nationale sont classés parmi les dix meilleures entreprises qui paient leurs taxes et impôts à l'État. Il en est de même de la NATCOM, cette entreprise de télécommunications pour laquelle le CMEP avait la tâche

de mener la transaction pour le compte de la Banque de la République d'Haïti. Ceci nous a permis de :

- 1.- maintenir une compétition exacerbée dans un secteur vital pour l'économie haïtienne ;
- 2.- faire passer le parc téléphonique des télécommunications S.A.M titre III de 70 000 téléphones à plus de plus de cinq millions de téléphones actuellement en trois années d'opérations, avec deux millions d'utilisateurs;
- 3.- développer un réseau de fibres optiques de plus de 5 000 kms sillonnant le pays et apportant le son, l'image et l'internet aux quatre coins du territoire. Ainsi s'est installée dans le pays une vive compétition entre les deux principales compagnies de télécommunications et qui profite aux Haïtiens par des tarifs avoisinant une gourde par minute et au taux moyen de deux téléphones par habitant dépassant de longue coudée l'ancien taux d'un téléphone pour 1 200 habitants.



21/6/1917 : Création de la *Guardia Nacional Dominicana* entraînée par le personnel des forces d'occupation étasuniennes.

À cause de la myopie légendaire de son élite, Haïti n'a pas su profiter des avantages qui pourraient découler d'un plus grand développement technologique des communications

Il convient de noter que le pays, à cause de la myopie légendaire de son élite, n'a pas su profiter des avantages qui pourraient découler d'un plus grand développement technologique de ce secteur avec d'énormes possibilités dans les domaines comme le « coupon-sorting », des tâches qui ne sont plus compétitives pour les économies avancées et qui sont exécutées en Chine, en Inde et en Amérique latine.

Certains pourraient se plaindre de quelques emplois perdus mais ceux-ci étaient virtuels car l'entreprise des télécommunications étant en faillite totale n'avait plus les moyens de les garder. Puisqu'il nous arrive souvent de ne pas regarder la réalité en face, nous refusons de comprendre, par exemple, que l'électricité d'Haïti est en faillite totale. Elle est incapable de couvrir

20% de ses coûts d'exploitation, n'a que 235 000 clients sur une population de plus de 11 millions d'habitants. Les quelques heures d'électricité fournies par jour nous font enregistrer un déficit de plus de 300 millions de dollars américains par année alors qu'en Amérique centrale et en Amérique latine ce secteur est rentable. N'ayant plus d'autres options ou d'issues salvatrices à portée de main, nous assistons impuissamment à son affaiblissement progressif.

Les étapes du processus de modernisation au CMEP

Le processus de modernisation d'une entreprise peut se révéler complexe et délicat à conduire. En effet, le terme privatisation n'a jamais eu bonne presse dans notre pays où plus d'un y voient toujours un bradage pur et simple du patrimoine national. Un vaste programme d'information de la population sur tout le territoire s'avérerait nécessaire. Malgré l'absence d'un tel programme de sensibilisation faute de moyens financiers adé-

quats, le programme a été toujours très ouvert et transparent.

La décision de procéder à la modernisation d'une entreprise doit provenir au départ d'une volonté clairement exprimée par l'équipe gouvernementale et de la mise à disposition du CMEP des ressources et moyens financiers nécessaires. En général, le programme démarre par la recherche de financement interne ou externe suivie d'études à partir desquelles des choix sont faits toujours en harmonie avec les trois options prévues dans la loi. Des documents d'appel d'offres sont par la suite préparés et lancés. Le tout se termine par l'adjudication et la signature d'un contrat avec le gagnant de l'appel d'offres. Si l'option retenue est une concession, il faut obtenir l'approbation du Parlement avant la signature du contrat. Compte tenu de l'ampleur des tâches à accomplir, l'ensemble du processus peut durer entre neuf et douze mois.

De manière séquentielle on retrouve les étapes suivantes :

- 1.- Définition du cadre général de l'opération / 2.- Recrutement de conseillers (technique, juridique, financiers...)
- 3.- Réalisation des études / 4.- Choix stratégiques / 5.- Identification des sources de financements potentielles / 6.- Préparation des documents d'appel d'offres et memorandum d'information / 7.- Préparation des actifs / 8.- Préparation de la salle des données (data room) / 9.- Campagne d'information / 10.- Appel d'offres / 11.- Accord de partenariat avec l'État haïtien / 12.- Constitution de l'entité juridique appelée à exploiter les installations.

Il convient de souligner que malgré leur présentation séquentielle, certaines des tâches indiquées ici se chevauchent. Elles peuvent donc être exécutées parallèlement.

L'injonction des bailleurs de fonds internationaux en 1996 pour appliquer cette politique de privatisation dans le pays était due à la mauvaise gouvernance et à la situation lamentable de nos entreprises publiques. En effet, depuis le départ des Duvalier en 1986, il n'y a pas eu d'investissement substantiel dans nos infrastructures publiques. Avec l'embargo décrété sur le pays en 1991, le rythme de détérioration de ces infrastructures s'est accéléré aggravant la situation et réduisant du même coup toutes les chances de décollage économique du pays. Les entreprises publiques ne payaient pas de taxes régulières sur leurs activités courantes (taxes sur le chiffre d'affaires, impôts sur le revenu, etc.). Les gouvernements successifs, au lieu de s'atteler à la régularisation de cette situation, se contentaient d'effectuer à tout bout de champ des ponctions à n'importe quel moment sur les ressources internes des entreprises qui en disposaient sans se préoccuper de leurs problèmes internes ou de leurs besoins de financement à court, moyen et long terme. Une gestion saine, prévisible et transparente était pratiquement impossible, les directeurs de ces entreprises les considéraient comme leur chasse gardée. « Yo koupé raché ». Ils étaient des rois, des maîtres et seigneurs qui se faisaient plaisir et qui obéissaient uniquement à leurs supérieurs hiérarchiques. Et dans cet environnement, ce n'était pas le



1/1/1918 : Ouverture officielle de la route reliant Port-au-Prince au Cap, construite par des paysans haïtiens travaillant sous les termes de la corvée, système établi par Geffrard en 1863.

bien commun, ni même celui de l'entreprise qui primait. Les conséquences d'un tel fonctionnement au fil des ans ont été désastreuses et catastrophiques.

Par contre, le fonctionnement des entreprises modernisées a été différent. Les résultats ont été excellents. Non seulement elles paient leurs impôts et dividendes à l'État, elles fournissent à une frange de la population des emplois directs et indirects stables. Ce faisant, une bonne partie des devises est restée au pays. Même à l'échelle internationale, elles arrivent comme c'est le cas des Moulins d'Haïti, à tenir le coup. Cette entreprise parvient, avec des matériels et équipements beaucoup plus performants, à vendre de la farine et des dérivés de ce produit à un prix qui est de loin le plus bas du Nouveau monde après le Mexique.

Depuis un certain temps, on note une certaine frilosité de la part de l'État haïtien dans la poursuite du programme. Certains diront que

l'aéroport et le port fonctionnent normalement; que l'Ed'H a de sérieux problèmes et est par conséquent moins attractive aux yeux des investisseurs.

Aéroport et port opérant en situation de monopole, n'arrivent pas malgré cela à se développer convenablement sur tout le territoire

Les performances moyennes de l'aéroport et du port sont dues essentiellement à leur contexte et à leur situation particulière. Elles opèrent dans des secteurs peu intensifs en capitaux et constamment en expansion⁶. Elles jouissent par ailleurs d'une situation de monopole qui leur permet d'augmenter plus facilement le tarif à la clientèle sans risque de voir baisser leurs parts de marché. Et malgré cela, elles ne n'arrivent pas à se développer convenablement sur tout le territoire. Tout récemment,



1917 - 1918 : Participation des forces armées étasuniennes dans la 1^{ère} Guerre mondiale.

c'est l'État haïtien qui a investi plus de 13 millions de dollars américains pour rendre opérationnel l'aéroport Toussaint Louverture. L'autorité portuaire nationale est actuellement à la recherche d'un prêt pour financer la reconstruction de ses infrastructures à la capitale.

Tout ceci pour dire qu'il reste encore beaucoup à faire et que nous devons regarder la réalité en face en cherchant à nous approprier davantage d'un programme qui est en soi juste et ne devrait avoir aucune coloration politique ou idéologique. La décision de recourir aux capitaux et à l'expertise privée ne devrait être ni libérale, ni capitaliste, ni socialiste. Elle devrait être la résultante d'une analyse systématique la plus inclusive possible de nos forces ou faiblesses, de nos besoins et moyens pour fournir des services de qualité dans les meil-

leurs conditions possibles à la population toute entière.

Notes

¹ Conseil de Modernisation des Entreprises Publiques.

² Pour être honnête, nous devons dire qu'une grande partie de ce développement a été faite en dehors du cadre de la loi sur la modernisation des entreprises publiques. La Haitel, la Comcel et la Digicel ont apparu à l'initiative du Gouvernement. Le CMEP a uniquement intervenu à la rescousse de la Téléco qui a été malheureusement affaibli par l'entrée sur scène de ces trois concurrents. Il convient de faire remarquer que le même processus d'affaiblissement s'observe dans d'autres secteurs (port, électricité...) à travers le plus souvent de contrats de gré à gré signé par le Gouvernement avec des particuliers.

Dans certains cas précis, on peut libéraliser (c'est-à-dire faire entrer de nouveaux concurrents) avant de privatiser. Mais il faut s'assurer que l'ancienne entreprise de même que les nouvelles soient dans des situations comparables ou équivalentes leur permettant de se livrer une compétition honnête et équitable ; ce qui nécessite le plus souvent

une remise en question ou réadaptation de la régulation.

³ À noter que la plupart des dérogations à la loi du CMEP proviennent de l'existence d'autres textes réglementaires antérieurs ou non à la loi de 1996 autorisant l'entreprise ou l'État à agir de la sorte. Le cas le plus typique est celui du développement des producteurs indépendants (IPP's) dans le secteur électrique : L'Ed'H a depuis 1989 la possibilité de s'adjoindre les services du privé dans la production de l'énergie électrique. Sans l'adoption d'un nouveau cadre légal et réglementaire pour le secteur, on ne peut pas empêcher l'entreprise d'appliquer ses anciens textes légaux.

⁴ Il faut toutefois noter l'exemple apparemment réussi dans le secteur de l'eau pour lequel nous ne disposons pas assez de données. Mais il semble que son succès est dû notamment au soutien technique et financier continu d'un bailleur de fonds international aux projets d'investissement majeur

⁵ À ce propos, il est important de retenir que le nombre d'employés ne peut-être que l'expression des besoins de l'entreprise à un moment déterminé de son existence. Nous avons tendance à croire qu'une entreprise dispose d'une capacité infinie de création d'emplois.

⁶ Les flux d'échanges de biens et de personnes entre Haïti et le reste du monde augmentent d'année en année.

Mieux comprendre le processus dit d'« émergence économique » de certains pays en voie de développement

Charles L. CADET

Haïti pourrait-elle devenir un pays émergent vers 2030 ? Ainsi formulée la question peut ne pas nous amener bien loin qu'à une simple déclaration d'intention. Mais alors, par quels bouts serait-il possible de l'aborder ? C'est un peu le propos de cet article.



23/2/1918 : Ouverture de la route reliant Port-au-Prince à Mirebalais et Las Cahobas, en passant par le Morne à Cabris.

Le concept de « pays émergents » a fait son apparition dans les années 1980 pour permettre aux investisseurs internationaux de distinguer à l'intérieur du groupe des Pays en Voie de Développement (PVD) ceux d'entre eux présentant des opportunités intéressantes du fait de leurs performances macroéconomiques couplées à un climat favorable des affaires et à une stabilité politique. Cela a abouti à une multiplicité de listes de pays, variables selon les critères choisis par les organismes concernés et

hétérogènes avec des grands, moyens et petits pays émergents.

La notion est également utilisée comme un label dans les discours politiques parce qu'elle représente un sésame autorisant un afflux de capitaux nécessaires au financement du développement économique : les fameux IDE (Investissements Directs Étrangers). Par ce biais et surtout par les effets induits, certains économistes et politiques perçoivent l'émergence comme un modèle de développement en éco-

nomie ouverte. C'est la conception qui semble être à la base du Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) élaboré par le Ministère de la Planification à la suite du séisme de Janvier 2010 avec l'ambition de transformer Haïti en un pays émergent d'ici 2030. Compte tenu de l'état économique actuel du pays, cette prétention est considérée comme totalement irréaliste par bon nombre d'économistes. Les développements qui suivent vont permettre de mieux comprendre encore les raisons profondes de cette position critique.

1. Première question d'importance : le statut réel de la notion d'émergence économique

En effet, le dernier statut théorique, et non opérationnel comme celui rappelé tout au début, de la notion d'émergence économique autorise à se demander ce qu'elle représente effectivement dans le processus de développement économique d'un pays. Par exemple, durant les trois décennies successives qui ont suivi la deuxième guerre mondiale on désignait les pays dits du « Tiers Monde » sous différentes appellations selon l'appartenance idéologique et théorique des groupes d'auteurs concernés, soit comme : « pays sous-développés », « pays



12/6/1918 : Plébiscite en faveur de la Constitution de 1918 légitimant la Convention de 1915 qui reconnaissait le droit de propriétés jusque là refusé aux étrangers et supprimait le parlement le remplaçant par un Conseil d'État. Elle sera amendée en 1928.

dépendants », « pays périphériques ».

À partir des années 1970 et surtout de la décennie 1980, on observe l'affirmation économique d'un certain nombre de ces pays qu'on a dénommé les « Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) ». Si l'on considère les mécanismes qui l'alimentent, ce phénomène apparemment nouveau semble s'inscrire dans un processus global d'extension de l'espace économique de marché et d'industrialisation.

En effet, on reconnaît généralement que le processus global d'industrialisation à travers l'histoire mondiale s'est fait par grandes vagues successives embrassant à chaque fois un groupe différent de pays. Ainsi, on a eu cette évolution :

- 1820-1870 : première vague avec une minorité de pays européens de l'ouest (Royaume Uni, France, Belgique, Allemagne, etc.) et les USA;
- 1870-1913 : seconde vague avec un autre groupe de pays européens

venant surtout du Nord (Norvège, Suède, Danemark, Autriche), les territoires d'émigration massivement européenne (Canada, Australie), la Russie et le Japon ;

- 1973-1987 : cette dernière période symboliserait une troisième vague d'industrialisation avec le groupe de PVD identifiés comme étant des NPI.

Les NPI en 1993 ne comprennent que deux grands pays de l'Amérique latine, aucun des grands pays de l'Asie et de l'Afrique

Comme on le voit, la particularité de cette troisième vague est qu'elle concerne un groupe de pays originaires du dit Tiers Monde mais sélectionnés à partir de critères de dynamisme économique (taux de croissance), de niveau de vie (revenu per capita) et de degré d'industrialisation (part de l'industrie dans le PIB, part des exportations de

produits manufacturés). À titre d'illustration, si l'on considère une liste de 20 pays identifiés comme étant des NPI en 1993 par l'économiste français Jacques BRASSEUL ils se répartissent en :

- 8 pour Asie / Océan Indien (Corée du Sud, Taiwan, Hongkong, Singapour, ..., Île Maurice)
- 5 pour Amérique Latine / Caraïbe (Brésil, Mexique,...)
- et 7 pour Méditerranée / Moyen Orient (Maroc, Tunisie, Turquie,...)

On remarquera que cette liste de NPI ne comprend que deux grands pays venant uniquement de l'Amérique latine (Brésil et Mexique). Par contre, elle ne comporte aucun des grands pays de l'Asie (Chine, Inde et Indonésie) de même que de l'Afrique (Afrique du Sud et Nigéria).

Si on revient maintenant au concept d'émergence économique qui a fait reculer celui des NPI et qui s'impose définitivement à partir des années 2000, en restant dans la perspective définie antérieurement il symboliserait un autre saut qualitatif économique basé sur une autre grande vague du processus d'industrialisation dans les PVD.

Deux questions s'imposent immédiatement : l'identification de ces économies dites émergentes et les stratégies qui ont conduit à ce stade avancé dans la construction de l'économie de marché et industrielle.

Pour répondre à la première question, on peut avancer que même si dans les listes en circulation on retrouve certains des anciens NPI mais l'accent le plus fort est mis souvent sur les BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique

du Sud. On retient également des économies de plus petite taille comme celles de : Turquie, Égypte, Mexique, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande, Maroc, Tunisie, Vietnam. Comme antérieurement pour les NPI, les critères de classement souvent retenus mettent en relief l'élévation du niveau de vie et le dynamisme économique, soit par exemple :

- Le revenu par habitant de niveau intermédiaire,
- La dynamique de rattrapage des pays développés par les pays dits émergents du fait de leur forte croissance industrielle et de leurs bonnes performances macro-économiques,
- La forte croissance économique sur le long terme,
- Le potentiel important de croissance vu l'écart de niveau de vie avec les pays avancés,
- La stabilité politique et institutionnelle.

Cependant, pour cerner les caractéristiques des stratégies à la base du processus dit d'émergence économique il faut se rappeler que deux groupes de facteurs ont joué un rôle particulièrement déterminant dans l'affirmation des NPI : le mode d'insertion internationale et la dialectique État / Marché. Demandons-nous s'il en a été de même pour les économies dites émergentes ?

2. Du mode d'insertion dans l'économie mondiale

Comme pour les NPI dans les décennies antérieures, le mode d'insertion internationale est aujourd'hui fortement distinctif des pays dits en situation d'émergence économique. Ce trait est d'ailleurs



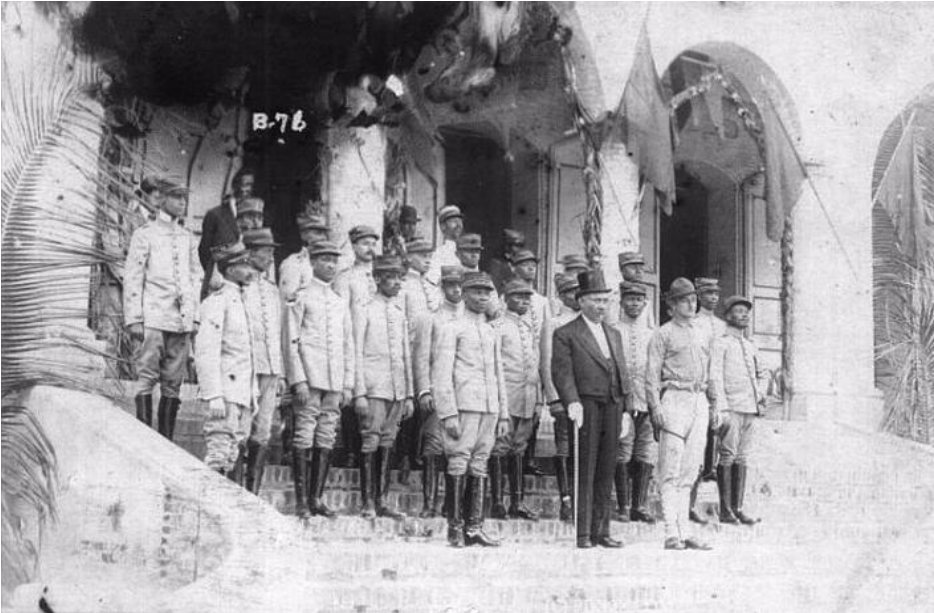
28/6/1918 : Des troupes étasuniennes cantonnées dans la zone du canal, occupent les villes de Panama et Colón pour contrôler le mécontentement populaire provoqué par les prétentions du président provisoire Ciro Luis Urriola, protecteur des intérêts de la filiale panaméenne de l'*United Fruit Company*, de prolonger son mandat. L'occupation se prolonge durant 2 ans.

souvent souligné tant dans les analyses des chercheurs autonomes que dans celles conduites par les institutions d'observation économique au niveau international.

Dans le premier groupe de pays, on interprétait le développement du capital international en leur sein comme une impulsion majeure venue du noyau central des pays capitalistes avancés à la recherche de nouvelles formes de valorisation de leur capital et de renforcement de leur domination. Cela a même permis à certains auteurs de différencier la stratégie économique des NPI asiatiques de celle des NPI latino-américains. Par exemple, on a observé que le sous-groupe asiatique utilisait les Firmes Multinationales, un des principaux acteurs ou opérateurs de l'économie mondiale, pour stimuler leurs exportations en allant même jusqu'à leur imposer des quotas élevés d'exportation. Les pays asiatiques ont été par ailleurs les premiers groupes de PVD à promouvoir les

plateformes d'exportation comme les « zones franches » qu'on retrouve déjà dans les années 1960 et 1970 dans un grand nombre d'entre eux (au moins 13) à l'exemple des quatre dragons : Corée du Sud, Taiwan, Hongkong et Singapour. Il n'est donc pas étonnant de retrouver ces pays comme de grands bénéficiaires du mouvement de sous-traitance internationalisée.

Durant ces mêmes décennies, l'approche a été différente dans les NPI en Amérique Latine ou généralement on recherchait de préférence les investissements des Firmes Multinationales pour compléter l'appareil de production local avec l'imposition de taux élevés d'intégration. Cependant, il faut remarquer que l'approche de stimulation des exportations par les IDE sera aussi expérimentée dans cette région du monde même si cela a peu concerné ses NPI. On peut citer l'exemple très connu du Mexique avec les fameuses « Ma-



12/7/1918 : Haïti déclare la guerre à l'Allemagne commençant ainsi une campagne anti-germanique visant à éliminer les intérêts allemands de l'Amérique et les remplacer par des intérêts étasuniens ou pro-étasuniens.

quiladoras » ou plus récemment (à partir des années 1990) celui de la République dominicaine, les deux ayant fait des IDE le fer de lance de leurs exportations manufacturières.

Peut-on retrouver ce genre de régularités économiques ou de comportements dans l'insertion internationale des groupes de pays dits émergents ? Certains auteurs le croient en affirmant que l'évolution économique récente du célèbre groupe des BRICS constitue un processus de « croissance de globalisation » se développant selon une dynamique d'ouverture et d'internationalisation.

Phénomène typique des pays émergents : le développement rapide de firmes nationales compétitives et engagées dans un processus de globalisation

Effectivement, c'est ce que montre par exemple l'évolution de la Chine et de l'Inde dans le nouveau contexte qui prend forme à partir de la fin des années 1980. Ainsi, dans le premier pays suite à une politique de libéralisation économique lancée dans les campagnes l'investissement décolle d'abord dans ces zones. Ce mouvement est suivi rapidement par un afflux d'investissements de la diaspora chinoise à travers les « zones économiques spéciales ». Ce n'est que dans un troisième temps que les investisseurs occidentaux arriveront de sorte que les IDE passeront de 5 milliards de dollars en 1983 à 260 milliards en 1998 et à 380 milliards en 2000. Parallèlement, le commerce extérieur chinois se développe rapidement de sorte qu'à la fin des années 2000 le pays devient la seconde puissance mondiale en matière commerciale et son taux d'ouverture dépasse les 60% contre 50% pour l'Allemagne et 17% pour les USA.

Les mêmes tendances ont été observées en Inde à partir de la période 1991-98 avec une politique de démantèlement du « *License Raj* », sorte d'autorisation administrative destinée à règlementer l'évolution des activités économiques de secteurs publics et privés comme : le commerce extérieur, l'industrie nationale, les marchés financiers, le secteur des services. Progressivement, tous ces secteurs seront libéralisés et ouverts aux capitaux étrangers qui de 2,4 milliards de dollars en 1998-99 passent à 7,7 milliards en 2006-07 et à 19,7 milliards en 2009-10 tandis que le taux d'ouverture commerciale passe de 21% à 35% de 1998 à 2008.

Le développement rapide de firmes nationales compétitives et engagées dans un processus de globalisation a été présenté comme un phénomène typique des grands pays émergents. Lors de la grande vague des « Nouveaux Pays Industrialisés », l'attention a été attirée sur deux tendances nouvelles de ces économies alimentant les échanges SUD-SUD : a) Elles tendaient à développer pro- d'exportation non seulement dans les productions à fort contenu en main d'œuvre mais également dans les exportations de machines et d'ensembles industriels ainsi que dans la vente de grands ensembles de travaux publics ; b) Quoique encore timide, on a noté également la tendance à se lancer dans les investissements à l'extérieur de leur territoire.

Aussi bien la Chine que l'Inde ont soigneusement distingué l'ouverture commerciale de l'ouverture financière de leur économie

Comme un effet de la taille des économies émergentes du groupe des BRICS, ces tendances mises en relief pour les NPI se sont considérablement amplifiées avec ces nouveaux arrivants sur la scène économique internationale. Ainsi, un pays comme l'Inde compte de nombreux champions industriels mondialisés ainsi déployés :

- Véhicules et équipementiers : 3 dont Tata Motors
- Mines : Birla
- Acier : 3 dont Tata Steel
- Énergie et chimie : 1 groupe
- Technologies de l'information : 5
- Pharmacie : 3 dont Dr Reddy's

Une dernière singularité de l'internationalisation des grandes économies émergentes est le fait qu'aussi bien la Chine que l'Inde ait soigneusement distingué l'ouverture commerciale de l'ouverture financière de leur économie. Dans les deux cas, l'approche priorisée est une démarche graduelle. Dans le second pays par exemple, la première ouverture a été mise en œuvre lentement mais durablement. La seconde ouverture est par contre moins marquée et des restrictions ont été conservées sur les mouvements de capitaux. C'est d'ailleurs cette approche prudente qui a permis aux deux pays de n'avoir pas souffert des conséquences graves de la crise financière asiatique de 1997-98 qui a durement touché l'ensemble du Sud-est de l'Asie.

3. La dialectique État/Marché

Dans les cercles politiques et économiques orthodoxes, on admet généralement que pour s'insérer efficacement dans la compétition mondialisée il faut adopter les règles du jeu supposées préétablies.



1918 - 19 : Des soldats étasuniens, sous le prétexte de « poursuivre des bandits » font face aux troupes mexicaines dans la ville de Nogales.

Évidemment, les formes et les rythmes d'adaptation dans les économies concernées peuvent différer mais les politiques publiques mises en œuvre doivent favoriser l'attractivité des territoires économiques et la maximisation des échanges. La conséquence sera une convergence des politiques et des institutions.

Si l'on revient dans les années 1960 et 1970 avec les NPI asiatiques, leur stratégie de développement a été longtemps plus complexe. Celle-ci dite de « remontée des filières », développée initialement par le Japon après la deuxième guerre mondiale, comporte plusieurs étapes :

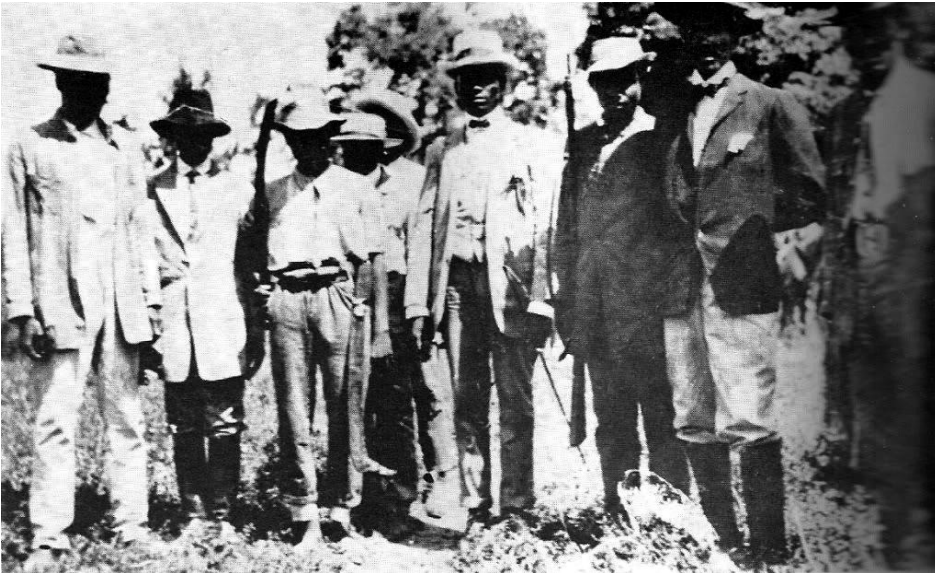
a) D'abord, des réformes (réformes agraires, intervention systématique de l'État acteur du changement, investissement en capital humain) garantissant l'émergence d'une classe moyenne en capacité de créer une véritable demande intérieure ;

b) Forts d'un système productif rentable qui en est résulté, les pays ont entamé la conquête des marchés extérieurs afin de diversifier leur production;

c) Dans un troisième temps, les activités bas de gamme ont été délocalisées tandis que s'opérait une montée en gamme des productions nationales rendue possible grâce à une forte accumulation de capital humain.

Par contre, dans le contexte de la mondialisation qui prend pied dans les décennies 1980 et 1990, l'adaptation aux normes édictées par les institutions de Bretton Woods pour faire face à la compétitivité mondialisée est un type de comportement effectivement observé dans bon nombre de Pays en Développement ou l'État a développé des politiques publiques fortement « market friendly » du fait de sa faible capacité d'autonomie. Malgré tout, le décollage économique n'a pas été au rendez-vous.

La Chine, par exemple, a de son propre gré décidé à partir des années 1980 les caractéristiques principales de sa stratégie d'émergence économique



3/9/1918 : Charlemagne Péralte, qui gagne les montagnes entourant la Plaine du Nord, est rejoint par un groupe de Cacos et se déclare en révolte contre l'occupation étasunienne.

Cependant, dans certains grands et moyens pays émergents l'emprise des normes globales sur les transformations internes est moins pesante du fait de leur positionnement politique, de la taille du marché et de l'épargne domestique. La Chine, par exemple, a de son propre gré décidé à partir des années 1980 les caractéristiques principales de sa stratégie d'émergence économique avec ces différentes lignes directrices :

- la transformation préalable des campagnes,
- la décentralisation administrative et l'autonomie des entreprises publiques,
- le développement du marché intérieur,
- l'investissement et l'immersion dans l'économie mondiale
- et l'ouverture limitée de son compte de capital.

Les informations sur l'évolution économique de l'Inde montrent qu'elle a la même stratégie prudente et non tout à fait orthodoxe comme le grand voisin chinois, Par contre, le Brésil semble n'avoir pas essayé

de faire jouer sa taille et sa puissance politique pour développer une stratégie économique hétérodoxe. Au contraire, il s'est plié aux contraintes imposées par les réformes de stabilisation et de libéralisation en vue d'une insertion internationale soutenable et crédible.

Un développement économique s'appuyant sur le marché intérieur basé sur une classe moyenne élargie, sur une meilleure répartition des revenus et une plus forte protection sociale

Il faut enfin noter que la plupart des pays émergents, des grands aux petits, ont tous joué le jeu de la libéralisation commerciale en harmonie avec les principes de l'OMC et ont également multiplié les accords de libre-échange, intrarégionaux ou extrarégionaux. De plus, ils ont pu grâce à de bonnes compétitivité-prix –main d'œuvre peu qualifiée, faibles salaires, monnaies sous-évaluées– réaliser

des productions souvent de bas de gamme et accroître leurs exportations qui ont largement tiré la croissance économique. Cependant, ce processus ne peut aucunement garantir une croissance inclusive et harmonieuse. Pour cela, il faut appuyer davantage leur développement économique sur le marché intérieur basé sur une classe moyenne élargie, sur une meilleure répartition des revenus et une plus forte protection sociale.