

n° 1145

Hebdomadaire - 13 novembre 1986 - 6 F

D 1145 HAÏTI: LES ÉTATS-UNIS ET LA CHUTE DE DUVALIER

Que pensaient les milieux financiers internationaux et nord-américains du régime Duvalier quelques semaines avant sa chute? Pas beaucoup de bien, si l'on en croit le Haïtien Leslie Delatour, à l'époque haut fonctionnaire à la Banque mondiale. "Durcissement de la position nord-américaine à notre égard", "convergence de suspicions et scepticisme latent", "crédibilité la plus atteinte" en matière de finances publiques: tels sont quelques-uns des jugements portés aux Etats-Unis sur Haïti, ainsi que cela ressort du mémorandum confidentiel que nous publions ici. Daté du 11 novembre 1985, soit quinze jours avant les événements sanglants qui mèneront à l'insurrection nationale (cf. DIAL D 1076, 1085 et 1087), ce mémorandum d'un conseiller d'un ministre d'Etat (non spécifié, mais concerné par les finances nationales) fait preuve d'une méconnaissance totale de l'état d'esprit de la population. Il est rétrospectivement utile pour comprendre l'effet de surprise du lâchage de Duvalier par les Etats-Unis. Ajoutons que Leslie Delatour, élément clé d'information dans ce mémorandum, est ministre de l'économie et des finances au Conseil national de gouvernement depuis le 21 avril 1986.

Note DIAL

MEMORANDUM

26/11/85

Au Ministre d'Etat

De Pierre-Marie Boisson

CONFIDENTIEL

Objet: Impressions FMI + B. Mond. + USAID (1)

Réf. : Conversation téléphonique avec L. Delatour le 22 novembre 1985

J'ai eu, comme prévu, une longue conversation téléphonique avec Leslie Delatour au cours de laquelle nous avons fait un tour d'horizon assez complet de l'état d'esprit actuel du Fonds, de la Banque mondiale et de l'USAID.

Je dois dire que j'ai été assez alarmé de ce que Leslie a eu à me dire, d'autant que, comme à l'ordinaire, il me semble remarquablement informé et que les informations qu'ils avancent se recoupent avec celles que Philippe (2) a eu de N. Burnett, de Z. Hodjera et de P. Ewenzwick (3), pour ne citer que ceux-là.

La note générale est une perte sérieuse et croissante de crédibilité de la part des agences. La Banque, le Fonds et peut-être aussi l'USAID estiment que nous "dormons sur nos lauriers" de 1982-83 depuis pratiquement la fin de l'année 1983 (nov-déc. 83), avec, certes, un léger réveil en janvier 1984, à la veille de la sixième réunion du Groupe Caraïbe. Depuis, nous avons pratiquement accumulé discours sur discours, déclarations sur déclarations et surtout de belles promesses dont on attend encore les suites concrètes.

Même, et ceci est une accusation grave, les mesures fiscales prises depuis lors n'auraient été, d'après ces Messieurs, que des relèvements de taux de taxation des-

[1] Respectivement: Fonds monétaire international, Banque mondiale, Agence des Etats-Unis pour le développement international [NdE].

[2] Autre conseiller du ministère [NdE].

[3] Personnes travaillant à l'USAID [NdE].

tinés à dissimuler l'inefficience de la collecte; les mesures réellement prises sont nettement insuffisantes ou, tout au moins, peu efficaces sur le plan pratique.

De quoi provient cette nouvelle dégradation du climat avec ces agences et surtout quels sont les faits récents qui sont venus aggraver leur perception qui, nous le savons bien, est déjà mauvaise et marquée de scepticisme et de déception depuis plus d'un an? Les points suivants ressortent à ce sujet de ma conversation avec Leslie.

1) Récent changement du Cabinet ministériel (4)

Paradoxalement, cette mesure, quoique très bien accueillie par les agences, surtout en ce qui a trait au regroupement des Ministères du Plan et du Commerce au sein du Ministère de l'Economie, a soulevé des interrogations majeures et même des inquiétudes, dont principalement:

- Pourquoi le Ministère de l'Education a-t-il été "absorbé", en quelque sorte, par un autre secteur, avec qui d'ailleurs la liaison institutionnelle est peu évidente (Justice)? Cette question est d'autant plus délicate qu'il se répète à Washington que le Ministre Fils-Aimé a été remercié à la suite d'une discussion en Conseil dont la cause serait la dénonciation par lui-même de certaines anomalies budgétaires et financières concernant son secteur. En fait, les agences estiment qu'il aurait été plus normal que ce Ministère, vu la priorité accordée officiellement à l'Education à travers les récentes déclarations publiques, en absorbe un ou deux autres et voie son audience et ses ressources augmentées plutôt que ce qui s'est passé.

- Pourquoi deux changements de Secrétaire d'Etat à l'Industrie en moins de six mois alors qu'on a déclaré accorder une telle importance à ce secteur? Dans le même ordre d'idées, qui est A. Rimpel (5)? Tout ceci laisse une impression de confusion et de flottement.

- Pourquoi cinq Ministres d'Etat et deux Ministres?

- En fait, ce changement de la structure du cabinet est-il une réelle réforme institutionnelle, auquel cas ce serait une mesure sage et bienvenue, ou s'agit-il d'un véritable "Cabinet d'exception" dont la composition reflète surtout le fait qu'on n'aie pas pu trouver de candidats valables pour occuper les divers postes? Dans le cas où il s'agirait d'une réforme sérieuse, les agences s'attendent à ce qu'il y ait de réelles fusions de services et des diminutions d'effectifs, au profit de l'austérité et de l'efficacité. La Banque (6), par exemple, souhaiterait voir les cadres "récupérables" du Ministère du Plan être affectés au Ministère des Finances à une véritable cellule de réflexion et d'analyse économique qui pourrait relever, par exemple, du cabinet du Ministère d'Etat. La Banque souhaiterait également voir renforcer en ce sens (sur la lancée de la réforme institutionnelle qu'elle finance) la Banque Centrale, dont l'image, ces jours-ci, n'est pas très bonne, comme nous le verrons d'ailleurs plus loin.

2) Rapport de mission de la firme Development Alternative Corporation (DAI), soumis par René B... (illisible. NdE) à l'USAID au mois de septembre 1985 et relatif à l'administration générale des Douanes

Il s'agit d'un rapport particulièrement négatif qui nous fait actuellement beaucoup de tort au niveau des agences et dont les conclusions font même remettre en

[4] Remaniement en date du 5 novembre 1985, le précédent datant du 10 septembre 1985 [NdE].

[5] Ingénieur haïtien, membre de l'administration [NdE].

[6] La Banque mondiale [NdE].

question la viabilité de toute assistance technique au Gouvernement haïtien, du moins dans le domaine fiscal ou douanier. Si l'on considère ce qui s'est passé avec la Douane de l'Aéroport, surtout en ce qui a trait aux rapports entre les experts de la DAI et l'AGD, le ton négatif de ce rapport n'a rien d'étonnant. Ses conclusions sont d'autant plus accablantes qu'elles rejoignent celles de l'USAID et du FMI sur le laxisme de la ... (7)

- bordereaux impayés ou non remis, corruption, lenteur, incompétence;
- manque notoire d'intérêt des responsables, etc., tous des problèmes pour lesquels, de l'avis de ces Messieurs, un minimum de réorganisation aurait eu des résultats très importants).

3) Chiffres de performance récents du Programme financier

Comme d'habitude, l'attitude de ces Messieurs est du genre "Wait and See" et les chiffres d'octobre ne suffisent pas pour convaincre. Mais la rumeur qui circule de plus en plus au Fonds et à la Banque est que J.C. Sanon (8) ne leur dit pas la vérité. Le moins qu'on puisse dire à ce niveau est que la confiance est loin de régner et, dans ce genre de choses, c'est très important. On se demande même parfois si le Ministre des Finances lui-même connaît la vérité des chiffres de la BRH.

4) Affaire Yves Blanchard (9)

La Banque n'est pas prêt (10) de digérer cette affaire. Ils nous reprochent d'avoir ignoré le signal, pourtant clair de leur avis, qu'ils nous avaient envoyé sous la forme d'un télex demandant des informations complémentaires sur Y.B. Etant donné qu'il s'agit d'un ancien ministre, le seul fait qu'ils demandent des informations complémentaires aurait dû suffire à faire comprendre leur réticence. La perception générale - et ceci m'étonne personnellement - est qu'il s'agit, là encore, d'une action personnelle de J.C. Sanon. La conséquence probable de cette affaire est que le FDI (11) sera laissé pour compte et le climat des rapports avec la Banque s'en ressentira également assez sérieusement.

5) Lettre à Jean Lou Ders (12)

Le Gouvernement haïtien aurait, paraît-il, écrit une lettre à Jean Lou Ders, une des têtes de la Banque, pour se plaindre que le niveau d'assistance reçu à travers l'IDA n'ait pas été augmenté. Cette lettre a été acheminée à D. Knox qui l'a lui-même transmis à R. Steckan et elle a enfin abouti aux responsables travaillant sur Haïti. Sur tout le circuit, elle semble n'avoir pas été très appréciée.

6) Affaire ONA (13)

Il se répète que \$ 20 millions auraient été détournés de l'ONA, organisme qui atteint aujourd'hui sa "maturation" et doit commencer à payer leurs primes aux abonnés, ce qui, le cas échéant, deviendrait problématique. Cette rumeur risque évidemment d'aggraver la mauvaise perception générale.

7) Problèmes des entreprises publiques

F. Flaubert (14) a transmis à la Banque un rapport de consultant argumentant pour le maintien de l'USND (15), lequel va probablement être "démonté" par la Banque.

[7] Lignes manquantes dans le document utilisé ici [NdE].

[8] A l'époque directeur de la Banque centrale d'Haïti [NdE].

[9] Ancien ministre du Plan [NdE].

[10] Sic [NdE].

[11] Fonds de développement international [NdE].

[12] Jean-Loup Dheres, vice-président de la Banque mondiale [NdE].

[13] Office national d'assistance [NdE].

[14] Ministre de l'agriculture [NdE].

[15] Usien sucrière nationale de Darbone [NdE].

Ceci contribue à accentuer le scepticisme latent quant à la volonté réelle du Gouvernement de prendre des mesures concrètes de démantèlement ou de privatisation des entreprises publiques inefficaces (16). L'on a également fait remarquer que rien n'a été fait jusqu'ici en ce qui a trait aux réformes de la BNDAI annoncées informellement au déjeuner que nous avons eu avec la Banque, juste après la réunion du Groupe Caraïbe, lesquelles devaient comprendre au moins pour commencer une réévaluation sérieuse du portefeuille.

8) Rumeurs personnelles

On a raconté que Frantz Merceron (17) fait actuellement des démarches discrètes pour vendre sa maison et prépare ainsi son départ du Gouvernement, ce qui s'expliquerait par le fait:

- soit qu'il serait en perte de vitesse en ce qui a trait à son influence personnelle au sein du Gouvernement;
- soit qu'il serait désintéressé ou même dégoûté, ce qui expliquerait son manque d'enthousiasme à poursuivre un programme de mesures concrètes.

9) Autres

- Certains officiels haïtiens en visite à Washington auraient, paraît-il, clairement laissé entendre que le Gouvernement envisage sérieusement de dévaluer la Gourde et, de plus, sur les conseils du FMI. Ceci n'est pas pour nous faire du bien et encore moins auprès du Fonds lui-même.

- Il se répète en outre, toujours à Washington, que, sur le plan strictement intérieur, l'opinion publique ne croit plus à l'austérité et à un programme financier qui, en quatre ans, n'a pas donné de résultats tangibles.

- La perception en ce qui a trait aux réformes politiques relève encore du scepticisme et la semaine dernière aurait eu lieu au Trésor Américain une séance orageuse sur Haïti où le consensus tend à s'établir autour d'un durcissement de la position américaine à notre égard.

- Leslie m'a également communiqué les chiffres suivants indiquants (18) le niveau des dépôts bancaires haïtiens à l'étranger, en provenance des statistiques du Trésor Américain et de la BRI (Banque des règlements internationaux):

Année	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
US \$ millions	104	115	176	166	175	259	267
Variation en %		+ 10%	+ 54%	- 6%	+ 6%	+ 48%	(19)

Si l'on considère que les réserves officielles de change (BRH+BNC) (20), incluses dans ces montants, n'ont fait que décroître depuis 1979, l'on peut se rendre compte de l'évolution de l'évasion des capitaux d'Haïti. Ces chiffres devraient, bien sûr, être corrigés en déduisant les dépôts officiels et les dépôts des haïtiens vivant à l'étranger. Dans l'autre sens, il faudrait y ajouter les actifs financiers autres que les dépôts bancaires, tels investissements directs, achats de bons ou d'actions, etc., pour avoir les transferts privés réels d'Haïti. Il est toutefois logique d'estimer que les variations d'une année à l'autre, une fois pris en compte l'effet de l'inflation, représentent à peu de choses près une évasion directe de capitaux d'Haïti, surtout quand de telles variations sont importantes. Il est à cet égard significatif que les deux plus grands "sauts" aient été enregistrés de 1979 à 1980 (54%) et de 1982 à 1983 (48%). Le dernier saut de 1983 est en outre beaucoup plus inquiétant pour nous.

[16] Sic [NdE].

[17] Ministre des Finances [NdE].

[18] Sic [NdE].

[19] Chiffre illisible dans le document utilisé ici [NdE].

[20] Banque de la République d'Haïti et Banque nationale de crédit [NdE].

QUE RESSORT-IL DE TOUT CECI, SURTOUT QUELLES EN SONT LES CONSÉQUENCES PROBABLES A COURT ET A MOYEN TERME?

De l'avis de Leslie que je partage à 100%, il ne s'agit pas, malgré cette convergence de suspicions et ce scepticisme latent, d'une situation réellement dramatique ou désespérée.

L'image personnelle de Frantz Merceron reste celle d'un gestionnaire remarquable, tant sur le plan technique que politique, et il est toujours considéré, avec Alix Cineas (21), comme l'un des seuls interlocuteurs valables. L'on est également prêt, au Fonds et à la Banque du moins, à prendre ses récentes déclarations de retour à l'austérité et de réforme budgétaire et administrative au sérieux. En témoignent la visite de Knox et le programme de renforcement institutionnel en cours avec la Banque.

Au Fonds, ni le nouveau Stand By ni le Prêt sectoriel en négociation ne sont remis en question et l'on s'étonne même que nous n'ayons pas fait jusqu'ici de demande formelle pour ce Prêt Sectoriel.

NOUS DEVONS TOUTEFOIS NOUS ATTENDRE A UN DURCISSEMENT DE TON LORS DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS, PARTICULIÈREMENT CELLES DE DÉCEMBRE PROCHAIN AVEC LE FONDS. NOS INFORMATIONS DEVRONT ÊTRE TOUT-A-FAIT TRANSPARENTES ET NOS PERFORMANCES IMPECCABLES. LE MOINDRE DOUTE RISQUE DE FAIRE ARRÊTER LES NÉGOCIATIONS ET LES RENVOYER SINE DIE. DE MÊME PLUS D'UN, AU FONDS, ESTIME LA MISSION DE DÉCEMBRE PRÉMATURÉE.

IL EST ÉGALEMENT PLUS QUE PROBABLE QUE LES RECAISSEMENTS DU STAND BY SOIENT ÉTALÉS ET SURTOUT D'UN FAIBLE NIVEAU AU DÉBUT, AVEC, POUR INTENTION TRÈS CLAIRE DE GARANTIR UNE STRICTE DISCIPLINE FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE TOUT AU LONG DU PROGRAMME.

AU NIVEAU DE LA BANQUE, LA CONDITIONNALITÉ SERA TOUT AUSSI STRICTE POUR LE PRÊT SECTORIEL.

TOUT CECI INDIQUE L'URGENCE D'ENGAGER LES RÉFORMES SÉRIEUSES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE QUE NOUS AVONS DÉJÀ ANNONCÉES, EN PARTICULIER DANS LES DOMAINES SUIVANTS:

a) Entreprises publiques

Un ou deux démantèlements constitueraient déjà un geste très significatif pour commencer. Dans le cas d'entreprises fortement endettées comme l'USND ou l'ENAOL, la Banque pourrait nous aider, en contrepartie, à renégocier et à rééchelonner nos dettes avec les différents créanciers.

b) Protectionnisme et tarif douanier

Point très sensible. La suppression des quotas et interdictions et leur remplacement systématique par des tarifs seraient en un premier temps bienvenues. Il n'en reste pas moins que bon nombre de tarifs existants sont déjà abhorrants (22) et fortement soupçonnés d'entretenir une incitation permanente à la fraude et à l'évasion. La dispersion des taux est également considérable. Une réforme du Tarif, accompagnée d'une sérieuse réduction, voire l'élimination totale des franchises (exception faite des diplomates et du Président lui-même) seraient donc en ce sens bienvenues. Les taux devraient être également nivelés à l'intérieur d'un intervalle se situant à un niveau raisonnable, à défaut d'être carrément uniformisés à un taux unique forcément faible, ce qui pourrait se faire dans un second temps, étant donné la contradiction de cette mesure avec le remplacement suggéré des quotas et interdictions par des tarifs protectionnistes.

[21] Nommé ministre d'Etat lors du remaniement ministériel du 5 novembre 1986, chargé des travaux publics, des transports et communication, des mines et ressources énergétiques (NdE).
[22] Sic (NdT).

c) Finances publiques et réformes institutionnelles

C'est peut-être le domaine où notre crédibilité est la plus atteinte pour toutes les raisons déjà exposées mais où, paradoxalement, tous les espoirs sont permis, vu notre performance très encourageante de l'année 82-83. Il est plus que temps d'agir concrètement et surtout au niveau de la collecte.

Des réformes immédiates à l'AGD, incluant peut-être des remaniements de personnel, contribueraient peut-être à contrebalancer la très mauvaise impression donnée par le rapport Bruwier (DAI sept. 85) précité. La réforme du Tarif et la suppression de la plupart des franchises feraient le reste. Des réformes de même ordre (quoique peut-être un peu moins axées sur des changements du personnel dirigeant) seraient également bienvenues à la DGI (23).

Evidemment le succès de la réforme engagée au niveau du budget (qui a fortement impressionné les agences) et le strict respect de nos promesses d'une meilleure discipline budgétaire sont des conditions sine qua non à notre crédibilité à court et moyen terme et à l'exécution du Stand By et du Prêt sectoriel.

A côté de ces domaines, qui compètent plutôt au Ministère de l'Economie, l'on attend de plus en plus une réforme sérieuse du Ministère de l'Agriculture. Frantz Flaubert jouit encore à ce sujet d'une "période de grâce" qui n'est toutefois pas éternelle.

Outre ces réformes institutionnelles urgentes et la maîtrise indispensable de nos finances publiques, un effort d'amélioration de nos rapports personnels avec la Banque surtout, semblerait fortement indiqué.

Le Ministre d'Etat Merceron a la "mauvaise réputation" d'être invisible et indisponible, ce qui influence négativement la perception des agences et limite sérieusement les bénéfices d'une assistance technique sérieuse, surtout en matière de réforme institutionnelle ou de politique économique. La Banque et le Fonds sont accoutumés à contacter assez facilement les instances de décision des pays qu'ils assistent et bon nombre de missions de la Banque se sont plaint que cela ne soit pas le cas pour Haïti. (Certes les missions récentes, comme la mission Lachaux, ne peuvent pas en dire autant.)

Dans le même ordre d'idées, il conviendrait que les rapports des attachés de cabinet du Ministre des Finances et des responsables de terrain de la Banque soient plus fréquents et, surtout, deviennent plus personnalisés.

Toujours dans ce domaine, Leslie m'a signalé que Yvon Guirand est particulièrement mal vu des agences et surtout de la Banque. Par contre, Kathleen Dorsainvil a fait une très bonne impression.

Il est bon d'ajouter que nous avons eu, Philippe et moi, le mardi 26 novembre dernier, une entrevue avec Z. Hodjera, en prévision de la mission du Fonds de décembre prochain.

Bien que moins alarmante en apparence, cette entrevue est venue toutefois confirmer l'extrême prudence, teintée de scepticisme latent, avec laquelle le Fonds aborde cette mission. Armando Lindé reçoit, d'après Hodjera, beaucoup de pressions de la part de ses supérieurs et collègues à Washington dont certains pensent, comme déjà mentionné, que la mission est prématurée.

[23] Direction générale des impôts [NdE].

Les données de novembre devront être à jour, impeccables et transparentes et le moindre doute fera avorter les négociations. Hodjera semblait particulièrement préoccupé d'avoir les chiffres sur la dette publique (Ent. pub. + Gouvernement) et accorde une confiance très limitée aux chiffres de la BRH quoique, répondant à notre demande, il nous ait affirmé que les rapports avec la BRH soient bons. (Nous en avons profité pour soulever, comme prévu, le problème des taux de réserves et d'intérêt de la BCI qui fait l'objet d'un second mémo ci-joint.)

Je m'excuse de la longueur de ce mémo qui reflète l'importance de l'entretien que j'ai eu avec Leslie et que j'ai cru bon de rapporter in extenso, compte tenu du caractère crucial que revêt à mon avis ce qui doit se passer au cours des prochains mois et le climat psychologique de nos rapports avec la Banque, le Fonds et l'USAID à la veille de la mission du Fonds et des réformes envisagées.

Considération distinguée.

Le 26 novembre 1985

Pierre-Marie Boisson
conseiller

(Diffusion DIAL)