

Il faudra finalement que le système de santé reconnaisse et encourage le droit des communautés à s'organiser et à prendre en main leurs problèmes. La promotion de la santé va de pair avec la recherche médicale pour maintenir à un niveau très élevé la qualité de notre médecine. C'est à la Faculté de Médecine et de Pharmacie que revient ce rôle d'être le lieu principal de la recherche médicale en Haïti.

L'exécution correcte de ce plan de santé nécessitera une orientation politique tournée vers la justice sociale, une volonté politique qui, elle-même, se traduira par l'élaboration d'une politique globale de changement et de développement à l'intérieur de laquelle s'intégrera cette politique de santé. A mon avis, les responsables gouvernementaux seront obligés de s'inspirer de ce programme pour arriver à des résultats satisfaisants.

2. L'aide alimentaire en question

par Pierre-Jean Roca et Doryane Kermel-Torres

Analyser l'aide alimentaire en Haïti présente plusieurs intérêts pour qui tente de préciser la situation alimentaire comme la question des enjeux. Paradoxe qui n'est qu'apparent, cette aide joue un rôle non négligeable dans un pays essentiellement agricole dans lequel de surcroît la production vivrière ne cesse de grignoter les cultures d'exportation. Mais la production alimentaire nationale reste insuffisante, insuffisance largement utilisée pour justifier l'envoi de denrées alimentaires représentant une part importante de l'assistance totale extérieure fournie à Haïti. La définition de l'aide alimentaire mérite d'être rappelée : « L'aide alimentaire est le transfert de produits alimentaires d'un pays donateur à un pays bénéficiaire à titre de don pur et simple ou à des conditions de faveur exceptionnelles »¹. De cette définition de l'aide alimentaire naît son ambiguïté. Elle cristallise des enjeux qui s'expriment entre les donateurs et les récipiendaires, et ce à plusieurs niveaux : pays donateurs, pays récipiendaires, agences

1. Définition de la FAO ; cf., en particulier, *L'aide alimentaire en chiffres, différentes années.*

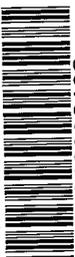
de distribution, bénéficiaires de la formation sociale haïtienne. Les critiques concernant les effets de l'aide alimentaire se sont amplifiées depuis quelques années, conduisant même certains analystes à la banaliser des modes souhaitables d'appui au développement. L'aide alimentaire en Haïti n'échappe pas à la règle mais sa gestion suscite un certain nombre d'observations en raison du mode de fonctionnement de l'État et des spécificités politiques du pays.

Des mouvements complexes

L'aide alimentaire s'est implantée en Haïti, comme c'est souvent le cas, à la faveur d'une catastrophe naturelle nécessitant l'envoi d'urgence de vivres pour des raisons humanitaires. Alors que les effets du cyclone Hazel, qui avait balayé le pays en 1954, s'estompent, l'aide alimentaire s'installait en Haïti. De conjoncturelle, elle devenait structurelle avec, les années passant, la mise en place de deux principaux mécanismes concernant plus particulièrement l'utilisation de l'aide et les canaux de transmission comme de distribution des produits aux bénéficiaires. D'une part, l'appui budgétaire au gouvernement haïtien, avec l'objectif d'accroître les capacités de ce dernier à financer le « développement » et d'autre part, un soutien alimentaire pour répondre à une demande alimentaire « identifiée » et favoriser la réalisation de projets de développement dans des cadres institutionnels différents (cf. figure 1).

Avant d'aller plus avant dans les mécanismes et les modes de fonctionnement, reconstituons le puzzle des quantités en jeu, de leur tendance et de leur composition. A partir des données de la FAO², le facteur multiplicateur des volumes d'aide alimentaire peut être estimé à 4 en à peine plus d'une décennie (1975-1976/1985-1986). Quelle peut être la signification d'une telle progression ? La marge de croissance observée correspond-elle à la proportion de la demande que l'agriculture nationale ne peut satisfaire ? A un transfert de la demande des produits nationaux vers les produits importés ? Cherchons à mieux couvrir les besoins alimentaires ? Si, effectivement, à partir des tendances concomitantes de la production vivrière et de la dynamique démographique, l'insuffisance de l'offre d'origine interne apparaît indéniable, la proportion de croissance enregistrée

2. *Op. cit.*, 1988, vol. 6.



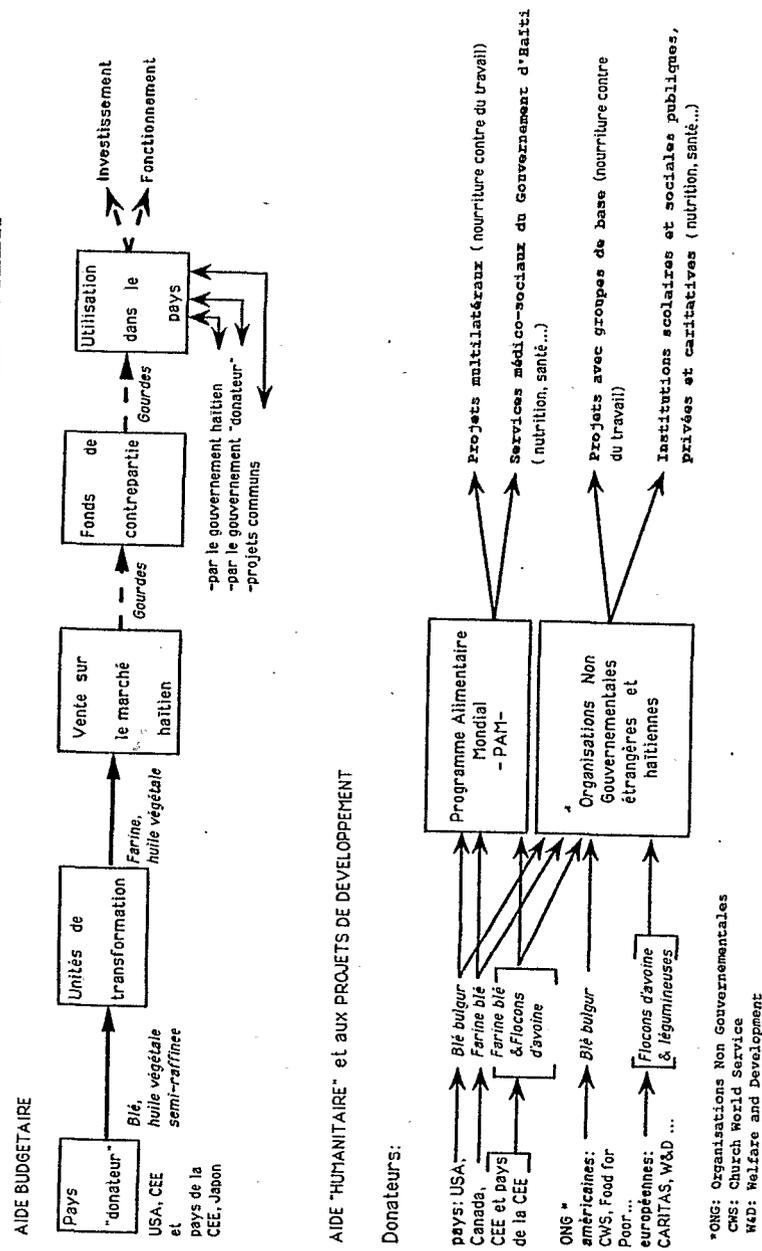
par l'aide alimentaire, de même que son volume, ne peuvent refléter le niveau exact du déficit de la production : les opérations d'aide alimentaire, si elles sont, pour partie, motivées par des préoccupations nutritionnelles, répondent également en Haïti, comme ailleurs, à des considérations d'ordres politique et économique.

Symptôme du mode de gestion de l'aide alimentaire, les données statistiques concernant ses volumes, sa composition, ses origines et ses utilisateurs, ne font l'objet d'aucune centralisation dans le pays : aucun organisme national ne remplit cette fonction. Seul en Haïti, le Programme alimentaire mondial (PAM), organisme des Nations unies, travaille depuis 1986-1987 à l'établissement d'une banque de données récapitulant les allocations, les expéditions et les réceptions effectives³. En ce qui concerne les bureaux de gestion et les organismes distributeurs intervenant en Haïti, ils offrent des ressources statistiques de qualité inégale, faute d'archives — certaines d'entre elles ont été détruites lors des « révoltes » contre l'aide alimentaire — ou de suivi dans les relevés et dans leurs méthodes d'établissement.

La multiplicité des agences gérant, en Haïti, l'aide alimentaire est un des facteurs explicatifs de la difficulté rencontrée par des organisations internationales cherchant à centraliser des informations communiquées sur une base volontaire, à saisir l'intégralité de mouvements par ailleurs aussi divers dans leur provenance et dans leur composition. L'absence dans ces tentatives de tout organisme national ne doit pas étonner. « L'utilisation » en Haïti de l'aide alimentaire à des fins humanitaires ou de développement ne fait l'objet jusqu'à présent d'aucune intégration dans une planification couvrant l'espace national : les opérations cherchant à corriger les déséquilibres nutritionnels et alimentaires sont laissées pour l'essentiel à des organisations non gouvernementales ou gérées au coup par coup entre les ministères haïtiens concernés et certaines agences multilatérales. La répartition spatiale de l'aide alimentaire correspond à une régionalisation de fait consécutive au « partage » du territoire entre différentes agences et à l'établissement de leurs sphères d'intervention. L'utilisation des fonds de contrepartie, générés par la vente des produits de l'aide alimentaire, s'inscrit dans le cadre bien circonscrit des projets, au titre de programmations bilatérales qui n'en garantissent d'ailleurs pas l'efficacité. Pas de planification donc qui utiliserait l'aide

3. Cette opération est menée en Haïti, comme dans les autres pays recevant de l'aide alimentaire, dans le cadre du Système international d'informations sur l'aide alimentaire, INTERFAIS, créé par le PAM. Ce système qui se veut « de mise en commun » des données repose sur les déclarations volontaires des gouvernements donateurs et bénéficiaires, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

Figure 1
LES PRINCIPAUX MÉCANISMES DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN HAÏTI



alimentaire en tant que produits ou sources de financement dans une politique de développement englobant ses différents initiateurs à l'échelle nationale. En outre, la suspicion des ONG à l'égard des régimes successifs et qui s'est récemment exercée à propos des risques présentés par la divulgation de leurs activités, ne militait probablement pas pour une transparence de leurs opérations d'aide alimentaire.

La croissance importante des importations au titre de l'aide alimentaire entre 1975-1976 et 1985-1986 s'est caractérisée par des fluctuations interannuelles assez fortes : sont assez courantes des proportions de 20 % à la hausse comme à la baisse⁴. Ces fluctuations sont, pour partie, inhérentes aux modes d'attribution des donateurs, pour partie illustratives des rapports entre donateurs et gouvernement haïtien. Une autre caractéristique du fonctionnement général de l'aide alimentaire concerne les délais qui peuvent s'écouler entre la décision d'attribution par le pays ou l'organisme donateur et l'arrivée effective des produits dans le pays bénéficiaire. Si, comme il est communément admis, cette difficile régulation entrave l'efficacité de ce type d'aide et ouvre la porte à un certain nombre d'effets pervers dans le pays ou la région « bénéficiaire », elle n'en rend pas moins délicate l'appréciation fine des mouvements réellement opérés. Entre la décision d'attribuer un certain volume d'aide alimentaire et sa réception par le bénéficiaire, un délai de plusieurs mois peut s'écouler, reportant sur un exercice, autre que celui de la déclaration d'attribution, l'arrivée effective des produits, ce laps de temps pouvant même être utilisé pour annuler des expéditions⁵. Ce dernier cas de figure a été observé comme acte de condamnation du régime ayant mis un terme sanglant aux élections présidentielles de novembre 1987. L'aide budgétaire octroyée au gouvernement haïtien par la fourniture de blé et d'huile végétale par certains gouvernements européens et nord-américains a ainsi été interrompue. Alors que dans le cadre d'un accord passé en mai 1985 entre le gouvernement haïtien et le gouvernement des États-Unis, plus de 258 000 tonnes de blé devaient « alimenter » la Minoterie d'Haïti, 218 000 tonnes de blé ont été réel-

4. Sources : FAO. En ce qui concerne les céréales, c'est la campagne agricole (juillet-juin) qui est prise pour période annuelle de référence ; pour les produits laitiers et l'huile végétale, il s'agit de l'année civile.

5. La FAO, dans sa publication « L'aide alimentaire en chiffres, mentionne que « les renseignements figurant dans ce document sont fournis par les pays donateurs et peuvent ne pas correspondre aux quantités effectivement reçues par les bénéficiaires pendant une période de temps donné. » Est également reconnu que « le champ couvert peut être incomplet dans la mesure où certains donateurs n'ont pas fourni les données requises à la FAO ». Cette déficience semble être attribuée aux donateurs « irréguliers ».

lement livrées entre 1985 et la fin 1987 ; soit 85 % des volumes initialement prévus⁶.

Sur la moyenne durée et toujours à partir des données de la FAO, le blé apparaît nettement prééminent et ses mouvements conditionnent les tendances observables pour l'ensemble des produits. 1976-1977 est marquée par une très forte augmentation des volumes de blé (progression d'environ 200 %) à la suite de la signature du premier accord haïtiano-américain sur l'utilisation à des fins budgétaires des ventes concessionnelles de blé. En 1986-1987, les approvisionnements en huile végétale sont multipliés par 3 avec l'entrée en vigueur d'un accord sur trois ans avec les États-Unis. Nous reviendrons sur ces accords intervenus dans le cadre de la *Public Law* (PL) 480. La multiplicité des donateurs, comme l'extrême diversité des produits ne peuvent occulter l'importance du blé, ni la prédominance des États-Unis. Quelles que soient les sources statistiques utilisées, qu'il s'agisse des attributions déclarées par les donateurs à la FAO ou des volumes réellement arrivés en Haïti et enregistrés par le PAM, le blé et ses produits dérivés constituent au cours des années précédant l'interruption de l'aide alimentaire budgétaire, 80 % environ des volumes totaux, toutes origines géographiques ou institutionnelles confondues. Les États-Unis occupent 85 % environ du « marché haïtien » de l'aide alimentaire, les pays de la Communauté européenne et les actions communautaires de la CEE un peu plus de 10 %.

Le dépouillement des rapports du PAM enregistrant les arrivées permet une appréciation plus fine des origines géographiques de l'aide alimentaire : une douzaine de pays ont directement fourni en 1986-1987, par des canaux différents, des vivres alimentaires à Haïti⁷. Une quinzaine de produits peuvent être recensés, mais près de 90 % des volumes sont fournis par les céréales. L'éventail des produits comprend différents types de préparations à base de céréales « enrichies », quelques produits laitiers, des légumineuses, des conserves... Il est reconnu que la nature des produits attribués au titre de l'aide alimentaire n'est pas déterminée en priorité par rapport aux spécificités alimentaires des destinataires mais plutôt en fonction des volumes disponibles pour les « donateurs »⁸. L'inadéquation entre certains des produits distribués et les goûts des bénéficiaires a été

6. Bureau de gestion PL 480/Titre III, février 1989.

7. Cette évaluation ne prend pas en compte des pays qui peuvent « indirectement » fournir une aide alimentaire par l'intermédiaire de leur contribution aux opérations du PAM intervenant en Haïti depuis 1969.

8. ...ou pour les vendeurs, comme dans le cas des achats financés par le Japon de blé américain pour le « donner » au gouvernement haïtien.

en plusieurs occasions observée, entraînant dans certains cas une répugnance, voire un refus de consommer les dits produits : c'est particulièrement le cas des sardines à l'huile que les Haïtiens assimilent à des « coulevres ». Les importations de riz, de 15 % en moyenne des attributions de céréales entre 1976-1977 et 1981-1982, ont cessé. L'USAID, agence gérant l'aide américaine, répugne depuis à favoriser l'approvisionnement du marché haïtien avec un produit dont l'impact négatif sur la production interne serait trop flagrant.

Aux deux types de fonctionnement de l'aide alimentaire, correspond une répartition de la nature des produits. L'aide budgétaire dans le cadre bilatéral se fait en blé et en huile végétale semi-raffinée qui, transformés dans des établissements publics (la Minoterie d'Haïti) et privés, sont écoulés sur le marché (cf. schéma 1). Les dons des gouvernements à des organisations non gouvernementales et les volumes mis à disposition de projets multilatéraux concernent des produits « prêts » à l'emploi. Les ONG approvisionnées par l'aide alimentaire des États-Unis distribuent essentiellement du blé *bulgur* et du lait en poudre — ce dernier en quantités décroissantes eu égard aux effets de la politique agricole américaine — ; celles fournies par l'aide européenne utilisent surtout de la farine de blé, des flocons d'avoine et du lait en poudre. Le PAM, selon ses disponibilités et parmi une panoplie de produits, fournit les projets en farine de maïs et en blé *bulgur* fortifiés au soja.

Des mécanismes révélateurs des enjeux

Les États-Unis d'Amérique, nous l'avons dit, fournissent jusqu'en 1987-1988 entre 80 et 90 % de l'aide alimentaire totale. Cette prééminence dessine bien le contexte géopolitique dans lequel s'exerce l'appui extérieur à Haïti comme le poids relatif des intervenants. Elle justifie en tout état de cause l'intérêt de mettre à nu les mécanismes de l'aide nord-américaine et d'en situer les impacts par rapport aux objectifs qu'ils affichent.

En 1975, la signature du Titre I de la PL 480 ouvrait au gouvernement haïtien la perspective de financer une partie de son budget d'investissement par la vente de produits alimentaires, essentiellement du blé, achetés sur le marché américain grâce à un crédit à des conditions spécifiques⁹. Les recettes procurées par leur vente sur le mar-

9. La Public Law 480, votée en 1954, confère à l'aide alimentaire des États-Unis d'Amérique un cadre institutionnel.

ché haïtien, en générant les « fonds de contrepartie », étaient utilisées pour financer des actions de développement identifiées et approuvées par les deux parties en présence (cf. figure 2). L'accord de 1975 portant sur le Titre I entérinait la « normalisation » des relations entre les deux pays qui avaient été interrompues de 1963 à 1973, période au cours de laquelle, seul ce qui est couramment appelé le Titre II opérait dans le pays.

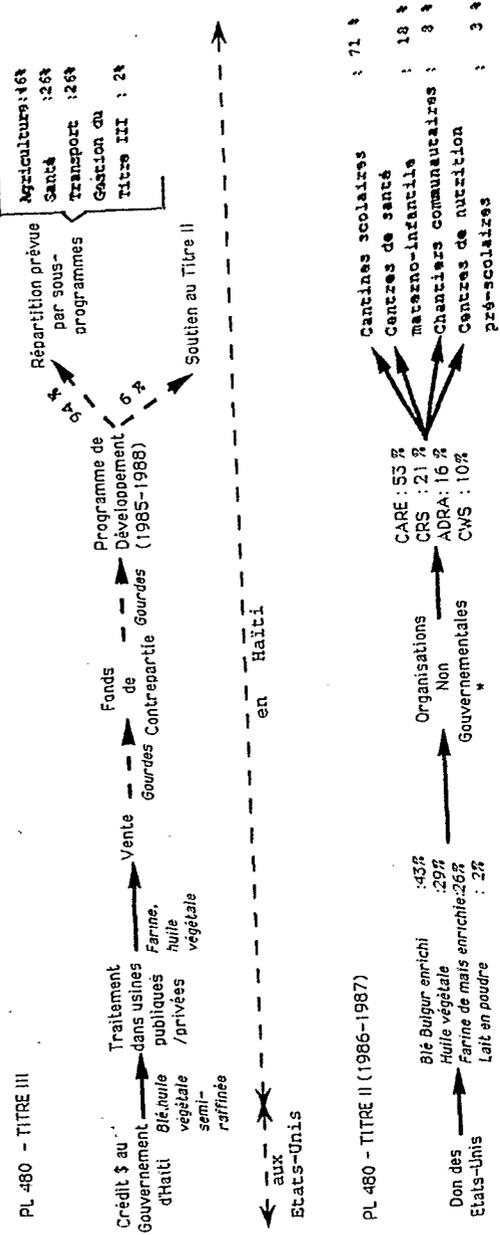
L'accord entre les deux pays concernant les organisations bénévoles de secours appuyées par une aide alimentaire des États-Unis était, lui, intervenu en 1958¹⁰. La pérennité du fonctionnement des trois ONG caritatives d'origine américaine pendant la période de retrait de l'agence américaine d'aide au développement semble bien due à la spécificité de leurs objectifs par rapport à ceux du Titre I, et plus tard du Titre III. Aux buts « humanitaires » du programme d'alimentation scolaire et de soutien alimentaire à des établissements sociaux, se greffaient des objectifs de développement notamment dans le cadre de projets pour la réalisation desquels la collaboration de groupes de base, « conseils communautaires » et autres, était recherchée¹¹. La fourniture d'aide alimentaire était vue comme un moyen de « dédommager » les participants volontaires aux chantiers « d'intérêt collectif », routes, reboisement... La faible efficacité de l'outil « nourriture contre du travail » (*food for work*) pour stimuler un esprit réellement collectif aux réalisations, alliée à un coût final élevé pour les quatre agences distributrices du Titre II, les ont amenées à privilégier les actions de nutrition au détriment de ces opérations de développement. Alors que, de 1973 à 1987, l'aide alimentaire gérée par ces ONG enregistrait une croissance de 300 % du tonnage et de 250 % du nombre des bénéficiaires, la proportion des volumes dirigés vers les chantiers collectifs passait de 44 à 9 % et celle des bénéficiaires de 26 à 5 %¹² (cf. figure 3). L'essentiel des distributions alimentaires est, depuis, destiné aux programmes d'alimentation scolaire et de support nutritionnel, dans le cadre de la santé maternelle et infantile : respectivement en volume plus de 70 % et 15 % et en nombre de bénéficiaires 80 et 13 % de 1986 à 1989.

10. Werleight C., 1978.

11. Le Titre II du PL-480 est également dénommé Programme de don alimentaire (*Food Donation Program*). Les quatre agences canalisant traditionnellement cette aide alimentaire sont en Haïti : CARE, CRS (Catholic Relief Services), Church World Service (CWS), opérant en Haïti sous le nom de Service Chrétien d'Haïti (SCH), et la dernière venue en 1979, Adventist Development and Relief Agency (ADRA).

12. Louis Berger International, INC., 1989.

Figure 2
L'AIDE ALIMENTAIRE DES ÉTATS-UNIS EN HAÏTI
PUBLIC LAW 480 (PL 480). TITRE II ET TITRE III



* CARE : CARE International
CRS : Catholic Relief Services
ADRA : Adventist Development and Relief Agency
CWS : Church World Service

Sources:
BERTON & STAWAY, US-AID, 1988
Données statistiques communiquées par US-AID

L'aide est mise à la disposition, par les agences bénévoles, de leurs partenaires, institutions privées ou publiques, selon leur sphère géographique d'influence. Les CRS interviennent dans le sud du pays, la CARE dans le Nord et le Nord-Ouest, le CWS dans le Plateau central et l'île de la Gonâve, ADRA dans l'aire métropolitaine et la région centrale. Certaines modifications sont intervenues depuis les événements de 1986, tant dans l'aire d'influence de certaines de ces ONG que dans leur gestion de l'aide alimentaire. Par ailleurs, il apparaît que, même si les objectifs assignés à ces agences bénévoles ont reçu l'approbation et le soutien de l'agence américaine d'aide au développement, leurs opérations ne font pas partie intégrante de la stratégie de l'USAID. C'est ce que déplore une évaluation récente de la PL 480 Titre II : « (ce programme) a été considéré comme non-stratégique et a généralement fonctionné indépendamment de la programmation standard de l'AID »¹³. L'inexistence de buts clairement assignés en terme de développement expliquerait, toujours selon cette même étude, que les seuls objectifs auxquels tendent les agences volontaires soient des objectifs quantitatifs : nourrir le plus grand nombre de bénéficiaires, équilibrer le budget de fonctionnement, limiter les pertes de diverses natures au stockage...

S'il est vrai que les préoccupations opérationnelles ont, de nombreuses années durant, occulté les questions essentielles telles que « quel impact pour le développement ? », « pourquoi utiliser l'aide alimentaire ? », « quels en sont les bénéficiaires ? », ou encore, « comment toucher les exclus ? », les entretiens que nous avons conduits avec certains des responsables de ces agences ont montré une évolution dans leur conception de l'outil alimentaire tel qu'il était manié jusque-là. Prise de conscience, suivie dans certains cas de quelques réorientations, que semblent bien avoir accélérées les attaques dont ces organisations ont fait l'objet en 1986-1987. Mais, en tout état de cause, l'éventualité de jeter le bébé avec l'eau du bain paraît difficile, voire peu probable, en raison du contexte humain qui explique l'accroissement des demandes en produits, enregistrée par toutes les agences bénévoles opérant en Haïti.

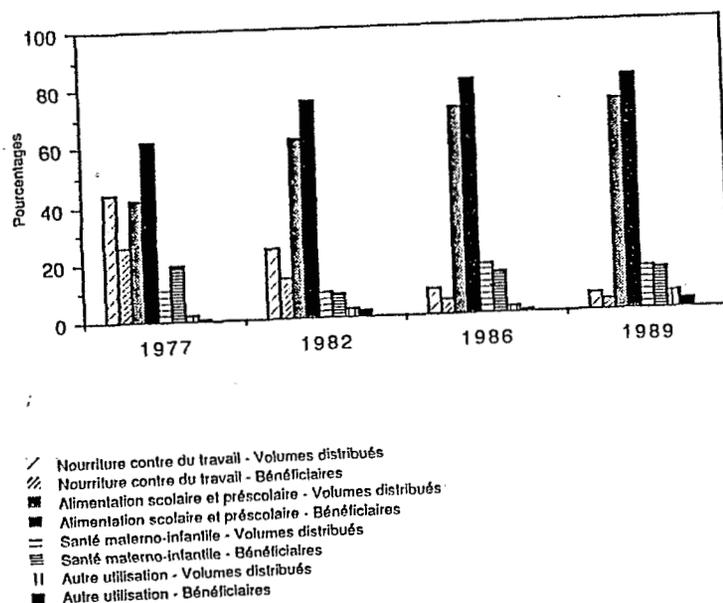
Si l'on admet que le Titre II ne soit pas réellement intégré aux objectifs de l'agence américaine de coopération, il n'en demeure pas moins que son maintien a permis aux États-Unis d'être présents dans des situations nationales délicates. La forte hausse au cours des deux dernières décennies des volumes mis à disposition des ONG peut certes s'expliquer par le « désenchantement » vis-à-vis du régime duvalié-

13. *Op. cit.*, p. 8.

riste. L'appui américain au budget haïtien a toutefois perduré à travers les Titres I et III du PL 480.

Figure 3

RÉPARTITION DES DISTRIBUTIONS DU PL 480 - TITRE II



Source : Louis Berger International, INC, USAID, 1989

La signature en mai 1985 du Programme d'alimentation pour le développement dans le cadre du Titre III de la loi d'aide alimentaire PL 480 permettait d'asseoir l'aide budgétaire sur une programmation pluri-annuelle contrairement à ce qu'autorisait le renouvellement annuel du Titre I. Les fonds de contrepartie de ce dernier avaient été essentiellement dirigés vers les secteurs des transports, de la santé et de l'agriculture. Leur apport dans le budget sectoriel haïtien représentait en 1984 respectivement 34, 82 et 42 % ; soit 43 % de l'ensemble du budget d'investissement, en réalité largement ponctionné pour couvrir les coûts récurrents des différents programmes.

Pour obvier à ce type de contraintes et réserver la majeure portion des fonds de contrepartie à des fins d'investissement, un cer-

tain nombre de réformes d'ordre institutionnel avaient été programmées dans le cadre de l'exécution du Titre III, prévu sur trois exercices à compter d'octobre 1985. Les trois secteurs concernés restaient ceux des transports, de la santé et de l'agriculture, avec cette fois une nette supériorité des dotations prévues pour les projets agricoles (cf. figure 2).

Conçu pour renverser la stagnation du secteur agricole, ce programme de développement était partiellement financé grâce à un crédit dont l'octroi était conditionné par la mise en œuvre de réformes de politique économique « afin d'apporter les changements structurels nécessaires en vue de favoriser les populations démunies »¹⁴. Elles complétaient également les effets escomptés des projets dans les secteurs prioritaires mentionnés précédemment. Figuraient en bonne place des mesures concernant la libéralisation des marchés du café et des produits alimentaires importés : la PL 480 Titre III volait au secours du néo-libéralisme supposé favoriser l'amélioration du niveau de vie des catégories sociales à faible pouvoir d'achat, en particulier des ruraux, en accroissant leurs revenus et abaissant le coût de produits alimentaires importés considérés comme stratégiques. La détaxation du café, produit considéré particulièrement important dans la formation des revenus des producteurs agricoles et crucial dans l'équilibre de la balance des paiements, va effectivement être réalisée. La libéralisation recherchée pour certains produits alimentaires importés va être amorcée avant d'être largement débordée par la « contrebande ». Des arguments de diverses natures ont été utilisés pour autoriser la forte augmentation des livraisons qui, sous le Titre III, ont été projetées à un niveau annuel à peu près double pour le blé et triple pour l'huile végétale de celui des quantités disponibles sous le Titre I. La situation nutritionnelle dégradée de la population justifie pleinement aux yeux du « donateur », la mise en place de ce programme d'aide : à court terme, il permet, par une économie de devises, de répondre à la demande alimentaire que seule l'importation peut satisfaire et, à plus long terme, il crée, grâce à la mise en œuvre de réformes économiques et de projets sectoriels, les conditions propices à un accroissement de la productivité agricole comme à celui des revenus, et donc de la situation nutritionnelle. La nécessité d'améliorer la capacité de l'agriculture nationale à répondre à la demande alimentaire n'est pas exclue mais la « promotion des cultures

14. Bureau de gestion du PL 480 titre III, 1989, p. 2. Estimé initialement à 45 millions de dollars, le crédit effectif s'est élevé à 40 millions de dollars, en raison de l'interruption prématurée de ce programme.

vivrières » n'apparaît toutefois pas prioritaire dans les objectifs assignés au sous-programme de l'agriculture. La question de l'effet négatif de ce type d'aide sur la production est vigoureusement écartée par certains experts de l'USAID au vu de deux facteurs. La farine de blé n'étant pas estimée comme un substitut aux céréales nationales, son importation ne peut déprimer ni les prix ni les revenus des producteurs, contrairement au maïs et au riz, également disponibles dans le cadre de ce programme. Le niveau supérieur des prix des céréales en Haïti en comparaison de ceux du marché mondial est aussi pris pour preuve d'un effet non dissuasif de l'aide alimentaire ; tout au plus a-t-elle contribué à calmer l'ampleur des hausses des prix des céréales nationales. L'importation d'huile végétale est vivement recommandée compte tenu de l'inexistence d'une production nationale d'oléagineux. Le choix s'est également porté sur le blé en raison de sa valeur nutritive, de sa consommation par toutes les catégories socio-économiques. Dans la controverse qui semble s'être instaurée dans les milieux de l'aide nord-américaine entre les avantages réciproques du blé et du maïs¹⁵, l'existence d'infrastructures de transformation, de stockage et de distribution semble avoir clairement joué en faveur du blé, sous condition toutefois d'une vigoureuse restructuration de l'entreprise publique, la Minoterie. L'amélioration de l'accès à l'alimentation était prévue par la baisse générale du prix de la farine contrôlé par le gouvernement. La mise en marché était, par contre, laissée entre les mains du système commercial privé.

La mise à nu des conditions et des contraintes liées à ce type de Programme d'alimentation pour le développement illustre, outre la philosophie économique sur laquelle il repose, le délicat équilibre à trouver entre l'objectif recherché de soutien budgétaire à des fins de développement agricole et celui de répondre à une demande alimentaire en s'appuyant sur une offre externe. La nature de l'État haïtien, de même que son mode de fonctionnement n'étaient pas, en outre, propices à l'émergence d'initiatives susceptibles de peser sur les orientations que préconisait ce programme.

L'aide alimentaire en Haïti a mis en relief, de façon flagrante ces dernières années, les enjeux qu'elle exprime entre « donateurs » et récipiendaire : riposte des donateurs aux exactions commises par le gouvernement fin 1987 au moyen de la suspension de livraisons programmées, blocage pendant une année des fonds de contrepartie générés par le Titre III jusqu'à l'observance de certaines règles démocratiques... Mais loin de s'arrêter aux rapports de force entre « dona-

15. FASS, 1988, pp. 154-155.

teurs » et récipiendaire, l'aide alimentaire budgétaire cristallise aussi les enjeux entre les intervenants extérieurs. Un désaccord entre les États-Unis d'Amérique et certains pays européens s'est récemment fait jour à propos du mode d'intervention souhaitable dans le contexte haïtien : importation de farine commercialisée dans le pays par les intermédiaires privés pour les premiers, transformation de blé par la Minoterie pour les seconds. Au-delà des chicaneries techniques sur la capacité de cette dernière à moudre du blé de force ou du blé tendre, ce sont deux conceptions opposées du rôle des entreprises publiques qui s'affrontent et qui se réfèrent au rôle que l'État en Haïti est en mesure de jouer dans la coordination des différentes formes d'appui externe au développement.

Ces interrogations apparaissent fondamentales tout autant pour les orientations du développement national et leur concrétisation que pour l'utilisation de l'aide alimentaire, dans sa double fonction à répondre à des besoins alimentaires incontestables et à constituer un appui budgétaire. Car en ce domaine aussi, le rejet pur et simple de cette forme d'aide bilatérale apparaît improbable dans les années à venir. Toute réflexion sur l'aide alimentaire en Haïti ne saurait passer sous silence les stratégies mises en œuvre « sur le terrain » par ses utilisateurs, comme les interprétations dont son maniement a fait l'objet chez ceux auxquels elle est censée bénéficier. Les mouvements de révolte à son encontre, après février 1986, sont symptomatiques du malaise social ressenti vis-à-vis de l'aide extérieure apportée au régime en place jusqu'à cette date. L'analyse des modes d'utilisation de l'aide alimentaire et des contraintes qui lui sont liées apparaît nécessaire pour mieux comprendre les fondements de ces manifestations.

Perception de l'aide alimentaire et perspectives

L'opposition au *manjé sinistré* s'est exprimée d'une façon très violente à l'encontre de l'aide alimentaire utilisée en nature pour le fonctionnement de projets sociaux et de développement. Elle a été dirigée contre les installations d'ONG et d'organismes multilatéraux tels que le PAM. Cette caractéristique pourrait en première instance surprendre. Elle est, en fait, explicable par la mise en contact direct de la population avec les distorsions, qu'elles soient inhérentes à la distribution des aliments et dans certains cas abusives, mais en tout état de cause constatées dans le cadre d'opérations de soutien ali-

mentaire et de développement. On peut également avancer que les modalités d'exécution de l'aide budgétaire apparaissent plus diffuses aux yeux des intéressés, plus lointaines et vraisemblablement plus difficilement accessibles. Celles de l'aide « humanitaire » s'inscrivent dans la vie quotidienne de communautés au sein desquelles les manipulations sur les produits sont de nature à conforter les dissensions.

L'emploi de cette forme d'aide comporte une panoplie de difficultés et d'écueils pour les agences de distribution et leurs institutions partenaires. Les effets pervers de la « nourriture contre du travail » ont été depuis longtemps dénoncés. Une des ambiguïtés du fondement de ces programmes concerne la signification des distributions alimentaires : pour les agences bénévoles et multilatérales, il s'agit d'un dédommagement pour une participation à un chantier d'intérêt collectif alors que dans l'esprit des bénéficiaires, il s'agit d'une rémunération sous forme alimentaire : le désir de sa poursuite suscitant dans certains cas la destruction des réalisations auxquelles ils ont participé.

La désaffection vis-à-vis de ces programmes, déjà relevée pour les ONG nord-américaines, est une tendance générale observable dans le pays. La priorité a été progressivement donnée aux opérations alimentaires destinées à atteindre le groupe vulnérable à la malnutrition que sont les enfants. Les écoles ont été choisies pour canaliser les opérations de soutien alimentaire en raison, d'une part, de la facilité logistique qu'elles offrent (lieu le plus important de rassemblement du groupe-cible, possibilité d'y organiser des cantines) et, d'autre part, des conditions liées à la scolarité comme au contexte social des élèves. Les cantines scolaires, dont l'utilité est très souvent mise en avant pour « motiver » la scolarisation, apparaissent tout aussi importantes pour garantir un apport alimentaire quotidien aux enfants scolarisés et non scolarisés : certains élèves emportent une partie de leur repas pour ceux de la famille qui ne sont pas scolarisés ou qui le sont dans des établissements ne bénéficiant pas de cantine. Pour cette raison, considérer chaque élève comme un agent potentiel de diffusion de l'aide alimentaire est justifié. Ce constat conduit toutefois à s'interroger sur l'impact réel sur les carences nutritionnelles graves de ces distributions. Par ailleurs, d'autres facteurs, tels que l'exclusion d'une très forte proportion d'enfants de la scolarisation, ne permettent pas de toucher des sujets appartenant aux familles les plus démunies et, par conséquent, susceptibles d'être dans des situations alimentaires plus déséquilibrées que celles de la population scolarisée.

Plus grave en terme d'efficacité à corriger les déséquilibres nutritionnels, le groupe infantile des moins de 5 ans, dont la vulnérabi-

lité à la malnutrition est la plus forte, est le moins touché par les distributions alimentaires, car le plus difficile à atteindre. Une évaluation des opérations du Titre II de la PL 480 reconnaissait que cette population ne représentait à la fin des années quatre-vingt que 11 % des bénéficiaires totaux et ne recevait que 18 % des quantités totales mises à disposition¹⁶. Bien que les statistiques ne soient pas disponibles pour les autres agences de distribution, le même constat ressort des quelques évaluations réalisées et des enquêtes que nous avons conduites. La difficulté à couvrir cette population s'explique par la faiblesse du réseau des centres de nutrition dans le pays, par la déliquescence des institutions médico-sociales du secteur public et par l'impossibilité pour les ONG de faire face à toutes les contraintes et à toutes les carences d'ordre institutionnel et structurel.

Pour les ONG et leurs partenaires, l'emploi des produits alimentaires nécessite un certain nombre de manipulations qui les ont conduites à vendre sur les marchés locaux une partie des quantités reçues. De cette façon, les écoles, les centres médico-sociaux cherchent à constituer des fonds de trésorerie (pour l'énergie de cuisson, le personnel, le transport...), pour acquérir des produits différents afin de compléter ou de rééquilibrer les rations. Pour cette raison, avait été mis en place dans le cadre de l'aide budgétaire de la PL 480 un « sous-programme d'appui au Titre II » pour doter les quatre ONG américaines de moyens destinés à couvrir une partie des frais de stockage et de distribution (cf. figure 2).

La vente des aliments reçus à titre de don, qu'elle résulte de contraintes inhérentes au mode de fonctionnement de l'aide humanitaire ou qu'elle provienne d'abus réels et de corruption à tous les niveaux, a été assimilée à autant de détournements. Ceux-ci ont suscité un sentiment de spoliation chez ceux qui s'estimaient être les bénéficiaires lésés d'une aide accordée gratuitement mais détournée par les plus influents, de la nation à la communauté locale, et longtemps assurés de l'impunité. Provenant de l'étranger, cette aide concrétisait aux yeux de beaucoup d'Haïtiens la dépendance de leur pays. Elle était également synonyme de l'appui des puissances étrangères au régime exécuté. Aussi l'attaque des infrastructures de grandes agences de distributions était conçue comme un acte civique, une manifestation de nationalisme.

Le paradoxe de cette situation et la signification de ces manifestations n'ont pas échappé à certaines de ces agences au sein desquelles s'était déjà amorcée une réflexion sur l'efficacité de l'outil alimen-

16. Louis Berger Int., INC., 1989.

taire pour atteindre des objectifs de développement, asseoir une dynamique communautaire et toucher les populations les plus vulnérables. L'engrenage dans lequel beaucoup de ces intervenants ont été entraînés n'est pas facile à arrêter : augmentation d'année en année des sollicitations par les institutions partenaires confrontées aux situations humaines de détresse, pesanteur accrue de la gestion liée à l'aide alimentaire... Tout cela a bien souvent relégué au second plan les interrogations suscitées par le constat de la perturbation sociale et économique engendrée dans les communautés touchées par ces programmes.

Les événements de 1986 et de 1987 ont décidé certaines agences bénévoles à sauter le pas : passation de ses opérations d'aide alimentaire par SCH à un consœur, constitution d'une section d'aide alimentaire séparée de celle chargée des projets de développement pour la Coopération haïtiano-néerlandaise (COHAN), incitations de la CARE aux parents afin de cogérer les cantines scolaires... Ces réorganisations sont en réalité des tentatives pour lever l'ambiguïté entre les actions de développement et celles de secours alimentaire auprès de la population visée.

Pour pallier certaines des distorsions relevées en terme d'inadéquation qualitative des rations et d'effets non stimulants sur la production agricole, quelques agences avaient expérimenté à une échelle modeste le financement d'achat de denrées produites dans le pays. Depuis plusieurs années, l'organisme de coordination de l'aide humanitaire de la CEE procède à des opérations « d'aide triangulaire » consistant en l'achat de haricots dans des régions productrices du pays pour les acheminer dans des régions déficitaires. Cet essai est gêné par une offre très dispersée qui n'a pas permis d'approcher les objectifs quantitatifs pour lesquels une dotation communautaire avait été obtenue. Cette expérience démontre, si besoin en était, la nécessité de s'attaquer à des domaines complémentaires à ceux de l'aide alimentaire pour l'intégrer aux efforts de développement.

La suppression brutale de l'aide alimentaire est difficilement envisageable sans créer de graves remous et causer des préjudices, malgré les réserves qui peuvent être émises sur l'efficacité dont elle a fait la preuve jusqu'à aujourd'hui. Du moins, son intégration dans le cadre d'une politique alimentaire nationale, prenant en compte les besoins nutritionnels et en ressources des Haïtiens, est-elle indispensable pour en faire un outil constructif pour le développement. En ce sens, le rôle de l'État apparaît primordial pour dégager les lignes directrices de l'intervention de l'aide alimentaire et pour ordonner les activités de la multiplicité des « donateurs », des organismes bilatéraux, multilatéraux, des agences bénévoles et des institutions de distribution.

Mais, en ce domaine, l'histoire de ces dernières décennies a montré qu'il s'agissait d'une éventualité dépendant autant de la nature de l'État que de la confiance qu'il pouvait inspirer aux différents acteurs. Coordination et planification qui ne sauraient être restreintes au niveau national même si le besoin s'y fait particulièrement sentir. Une organisation dans le temps et dans l'espace régionalisé est susceptible de constituer une réponse adaptée à la situation alimentaire d'une population constituée pour l'essentiel de ruraux largement dépendants de l'évolution du secteur agricole. Un autre fait majeur se dégage de l'analyse de l'aide alimentaire en Haïti : à ses limitations intrinsèques, s'ajoutent celles liées à la capacité nationale à organiser ses propres structures.

Bibliographie sommaire

- Bureau de gestion PL 480/TITRE III, Rapport final d'exécution du programme PL 480/Titre III (1985-1988), Programme d'alimentation pour le développement PL 480/Titre III, Port-au-Prince, février 1989, 245 p.
- DEATON B.J. and SIWAYAY A.T., A Food Aid Strategy for Haiti ; Maximizing Developmental Effectiveness, USAID/Haiti, Port-au-Prince, 1988, 107 p.
- FAO, *L'aide alimentaire en chiffres*, Rome, FAO, différentes années.
- FASS S.M., *Political Economy in Haiti. The Drama of Survival*, Transaction Books, New Brunswick, 1988, 369 p.
- Louis Berger International, INC, Assessment of PL 480 Title II Food Donation Programme in Haiti, USAID/Haiti, Port-au-Prince, 1989, 75 p.
- SOLAGRAL, *L'aide alimentaire*, Syros, Paris, 1984, 135 p.
- USAID, Project Paper : Food for Development Program, PL 480 Title III, FY 1985-FY 1987, USAID/Haiti, Port-au-Prince, 1984.
- WERLEIGH C., « L'aide alimentaire à Haïti », Port-au-Prince, *Conjonction*, n° 139, juillet 1978.

CA → NHP

15/04/96

Gérard Barthélemy et Christian Girault

(sous la direction de)

485 P.

Pas de "H"

" de "en cours"

La République haïtienne

FD ou
SSTRAOT

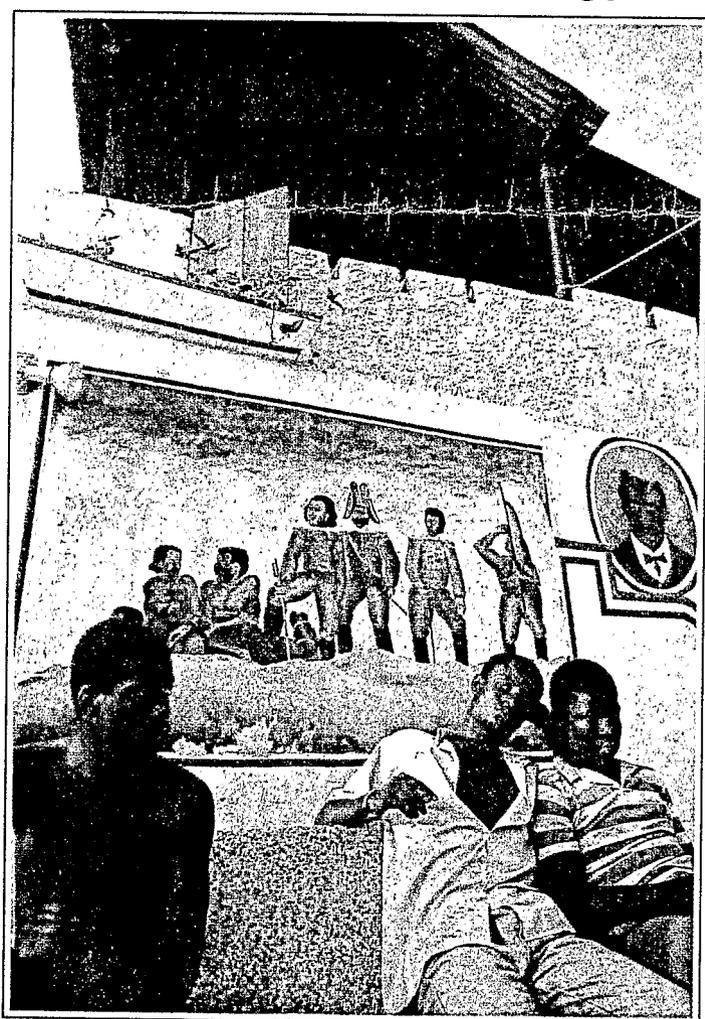
État des lieux et perspectives

120 = 152 232

Cote LEON D

346

BAR.



Collection « Hommes et Sociétés »

Conseil scientifique : Jean-François BAYART (CERI-CNRS),
Jean-Pierre CHRÉTIEN (CRA-CNRS), Jean COPANS (EHESS)
Georges COURADE (MSA, ORSTOM)
Henry TOURNEUX (LACITO-CNRS, ORSTOM)

Ouvrage publié avec le concours
du Centre national des Lettres

Couverture : Jeunes du quartier Bel-Air (Port-au-Prince), devant une
peinture murale représentant des héros de l'histoire d'Haïti.
Photo Jean-Claude Pattacini.

© Éditions KARTHALA, 1993
ISBN : 2-86537-366-5