

Avant-propos

«[...] Les diseurs de bonne aventure de ce temps, ce sont des messieurs en costumes, riches de per diem et de primes de risques, qui vont, viennent, s'en vont, reviennent, décident du jour où il conviendra de dévaluer la monnaie, de remplacer tel pont par un autre, de faire sauter à la dynamite tel pan de montagne, du jour où ils partiront, mais ce n'est pas demain la veille : il reste tant de choses à faire ici.»

Lyonel Trouillot, *Kannjawou*¹.

Ce livre² s'adresse au lecteur haïtien, partenaire de l'Agence française de développement (AFD), historien ou économiste, et se donne pour objectif de réunir à son intention des clés pour comprendre le monde des bailleurs de fonds, à travers le cas concret de l'un d'entre eux, l'AFD. Il est d'autant plus important d'offrir ces clés de compréhension qu'Haïti fait partie de ces pays où les bailleurs de fonds, comme les organisations internationales ou encore les ONG, sont des entrepreneurs de politiques publiques qui s'engouffrent, à différents degrés, dans l'espace laissé vacant par l'État. Le

1. L. Trouillot, 2016, p. 138.

2. Il ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Agence française de développement (AFD), qu'il ne saurait engager.

livre vise également à intéresser les bailleurs de fonds actifs dans ce pays, ainsi que les agents de l'AFD et de l'aide française. Il s'adresse enfin à tout lecteur soucieux de mieux comprendre l'histoire d'une politique publique et de son application sur un terrain singulier : celui d'Haïti³.

Plusieurs échelles de temps se dégagent au fil de l'ouvrage : les évolutions des acteurs internationaux et de l'aide au développement ; celles de la coopération française ; celles d'Haïti et celles des opérations de la Caisse centrale⁴, puis de l'AFD, en Haïti, les quatre étant souvent achevées. La dernière échelle est parfois reconstituée à l'aune des trois premières. Aussi singulier que soit le cas haïtien, il n'a pas échappé aux grandes tendances à l'œuvre dans l'histoire de l'aide au développement, en particulier française. L'histoire d'Haïti court en toile de fond, de façon toutefois ni continue ni complète. Il nous a paru important de conserver les aspects généraux relatifs à l'histoire de l'île pour mettre en lumière les abondantes connexions qui existent entre les différentes échelles.

Dès le départ, ce projet d'histoire⁵ a soulevé des difficultés méthodologiques spécifiques, liées au caractère incomplet des archives. Outre les rapports d'activité du groupe AFD, les traces écrites sont loin d'être abondantes, soit qu'elles aient été emportées par les catastrophes naturelles en Haïti, soit qu'elles aient été très dispersées (et inégales d'une période à

3. Pays que l'on désignera dans ce livre au genre masculin, suivant l'usage administratif, sauf dans les citations d'auteurs qui ont opté pour le féminin.

4. La Caisse centrale (Caisse centrale de coopération économique à partir de 1958) a par la suite pris pour nom Caisse française de développement (CFD) en 1992, puis Agence française de développement (AFD) en 1998.

5. La rédaction d'un ouvrage sur l'histoire de l'AFD en Haïti a été suggérée en août 2016 par le directeur du département Amérique latine et Caraïbes et la directrice de l'Agence, en lien avec la commémoration des 40 ans de présence de l'AFD dans le pays.

l'autre, classées au sein d'ensembles plus vastes au gré des rattachements administratifs d'Haïti) à Paris. Les sources sont essentiellement administratives, peu de textes permettant une mise en lumière critique, même si la critique de l'aide est un thème très prégnant. D'autre part, elles reflètent un point de vue asymétrique puisque les sources haïtiennes y sont, on le regrette, marginales. Le recueil de témoignages est très vite apparu comme une source incontournable, tant pour sa richesse propre que comme moyen de pallier le manque d'archives écrites. Dans ce cadre, une trentaine d'entretiens ont été conduits, entre mars et mai 2017, auprès de personnes ayant travaillé ou travaillant encore à l'AFD, de praticiens des ONG ou d'anciens coopérants techniques en Haïti.

Nous nous sommes rendus à Port-au-Prince en mai 2017. La mission effectuée, préparée par l'Agence, constitue en elle-même un programme intéressant d'histoire spontanée, suggérant une compréhension qui a été volontiers épousée, par l'adoption de son déroulé et en découvrant progressivement des difficultés jusqu'alors insoupçonnées. L'objectif de la mission consistait à nourrir l'écriture du livre par la visite de projets emblématiques (formation professionnelle, développement rural, irrigation, alimentation en eau des quartiers défavorisés) et par une dizaine d'entretiens avec diverses personnalités haïtiennes. Cette mission a été précieuse dans la mesure où elle a permis d'abord de s'imprégner du pays, fût-ce le temps de quelques jours, et de recueillir des informations contextuelles. Par les rencontres et les observations de terrain, ces quelques jours ont recadré les perceptions. Si un travail conduit purement sur archives ne permet pas de saisir les «évidences invisibles⁶», le théâtre des faits relatés

6. Termes empruntés à Raymonde Carroll, qui a publié en 1991 *Évidences invisibles. Américains et Français au quotidien* (Seuil), témoignage sur les malentendus entre Américains et Français.

ouvre une profondeur d'analyse et permet une remise en contexte favorable à la prise de distance critique vis-à-vis des témoignages.

Dès le début, la mission a révélé que l'aide au développement y apparaît, plus qu'ailleurs, indissociable du dispositif français et peu connue. Dès lors, il serait vain d'enserrer l'histoire de l'AFD dans le cadre trop strict de son périmètre juridique. C'est une tentation qui tire son origine de l'histoire d'entreprise, ce qu'une histoire plus globale de l'aide publique au développement (APD) permet de réduire: ce qui compte, quel que soit le public visé, c'est la cohérence de l'action, davantage que l'attribution précise de tel ou tel projet à tel ou tel acteur du dispositif français. Du fait précisément de ses moyens limités, les financements conjoints avec les ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération ont été plus qu'ailleurs conçus dans une grande proximité entre institutions. La bonne maille d'analyse consiste à renoncer à des clôtures corporatistes, pour mieux mettre en perspective les logiques d'interdépendances entre les différents volets du dispositif français et inscrire cette histoire modeste dans les contextes qui la dépassent.

Ce livre doit beaucoup aux visites effectuées en Haïti, en particulier le Centre pilote de formation professionnelle de l'Institut national de formation professionnelle (INFP), le projet Madian-Salagnac emblématique de la coopération française en Haïti, le projet des périmètres irrigués de l'Arcahaie avec notamment l'ingénieur Charles Montès, le projet bornes fontaines (quartiers de Cité l'Éternel et Baillergeau), visite accompagnée des responsables des comités de gestion respectifs des quartiers.

Il convient de remercier les témoins de cette histoire rencontrés en Haïti: Jean-Max Bellerive, ancien Premier ministre, Daniel Dorsainvil, ancien ministre de l'Économie, Bernard Chancy, consultant, Marie-Carmelle Jean-Marie, ancienne cadre de la Banque de la République d'Haïti (BRH) et ancienne

ministre des Finances, Georges Henry, vice-gouverneur, et Edwige Jean, directeur des relations internationales (BRH). Nous remercions également d'anciens ministres de l'agriculture, Philippe Mathieu, Gérald Mathurin, Fresner Dorcin, ainsi que Cécile Berut, consultante, Gilles Damais, chef des opérations à la représentation de la BID en Haïti, Budry Bayard, agro-économiste, et, à l'agence de l'AFD à Port-au-Prince, Ernest Barbot, qui y travaille depuis plus de dix ans. Merci également à Mme Elisabeth Beton-Delègue, ambassadeur de France en Haïti, ainsi qu'à Allain Moncœur, alors chargé de coopération à l'ambassade de France.

Il doit beaucoup également aux discussions avec Pierre Buteau, historien et ancien ministre de l'Éducation, Michel Hector, historien, Laënnec Hurbon, sociologue, Daniel Magloire, ancien expatrié en Côte d'Ivoire pour la coopération canadienne, Jean Sainvil, géographe et ancien enseignant en Afrique, Jean-Marie Théodat, maître de conférences de géographie, alors assistant technique à l'ambassade de France.

Toute notre reconnaissance va aux collègues qui ont soutenu et encouragé ce projet, tout particulièrement Anthony Caubin, Hervé Conan, Bénédicte Gazon, Benoît Mauduit.

Un grand merci, évidemment, à tous ceux qui nous ont livré leurs précieux témoignages sans compter leur temps, aux nombreux membres de l'AFD, anciens et actuels, ainsi qu'à Sacha Brailowsky, Pierre Duquesne, Vincent Grammont et Henri Rouillé d'Orfeuil.

Des échanges éclairants avec Anne Lescot et Jan Wörlein nous ont fourni de nombreuses pistes analytiques dans la dernière phase de rédaction.

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'appui du service des archives de l'AFD et de celui du ministère des Affaires étrangères.

Des relectures attentives et fructueuses ont été effectuées par Sarah Botton, Nadège Chouat, Blaise Gonda, Valérie Huguenin, Bertrand Savoye, Claire Zanuso. Merci à eux pour

les suggestions qu'ils nous ont faites et les échanges fertiles que nous avons eus.

Enfin, les auteurs sont très reconnaissants vis-à-vis des éditions Karthala, et en particulier de Céline Trierweiler, pour leur travail précieux et leur accompagnement.

Introduction

Haïti a acquis glorieusement son indépendance de la France en 1804. Premier État à s'être affranchi à la fois de l'esclavage et de la dépendance coloniale, il a longtemps lutté pour acquérir sa crédibilité. Sans cesse affublé de l'expression «pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental» dont il semble indissociable dans les discours, Haïti collectionne les dernières places des divers classements internationaux. L'approche par les indicateurs échoue pourtant à rendre compte de tout le potentiel que revêt le pays.

Île classée parmi les pays les plus pauvres, au milieu d'une région densément insulaire, Haïti semble tirer peu de substance de son voisinage et paraît comparativement plus éloigné que par la seule distance géographique vis-à-vis du reste du monde. Une approche sociologique révèle pourtant une société en lien étroit avec une diaspora importante. Si certains avancent le chiffre de près de 2 millions de personnes, une étude de l'OCDE en compte 1,2 million¹. Les sources s'accordent sur leur répartition géographique, pour moitié environ aux États-Unis (dont 60 % à New York) et au Canada. C'est le résultat d'une «vague d'émigration [qui] a commencé immédiatement après l'arrivée au pouvoir de François Duvalier. Elle a produit, des années 1960 à 1980, un flux de réfugiés politiques qui s'est ensuite transformé en émigration économique qui a pris, à la fin du XX^e siècle, l'allure d'une véritable

1. OCDE, 2017, p. 35.

hémorragie en direction des côtes de Floride. [...] Dans un premier temps, cette émigration affectait les classes aisées, diplômés universitaires sans débouchés sur place ou étudiants en formation à l'étranger. Puis le duvaliérisme déclencha une vague d'émigration politique, notamment vers les États-Unis et le Canada (francophone)»². Une dernière vague d'émigration plus récente, à partir des années 1990, concerne une classe moins aisée et moins diplômée (cf. annexe 1).

Les statistiques sont certainement sous-estimées du fait de la difficulté à prendre en compte les Américains ou Français qui sont en fait d'origine haïtienne et gardent le lien avec le pays. Ainsi, une grande partie des Haïtiens entretiennent des liens avec d'autres parties du monde, et l'isolement géographique semble alors à relativiser. D'autre part, si l'on prend en compte le fait que les trois quarts de la population qualifiée vivent à l'étranger³, le panorama est plus complexe, la fuite des cerveaux étant contrebalancée par un aspect positif lié au fait qu'Haïti figure parmi les dix premiers destinataires de transferts des travailleurs migrants en 2014 (en part du PIB) avec 22,7 %⁴, ce qui représente une proportion très substantielle.

Un rapprochement éloquent peut être réalisé entre l'APD reçue et les transferts de revenus des migrants (cf. annexe 2), qui relativise la part de l'aide dans le financement de l'économie. Il apparaît toutefois que l'aide a pu changer d'échelle lors de la reconstruction post-séisme, tandis que les transferts des travailleurs migrants, s'ils ont augmenté, n'ont pu le faire que de façon marginale, ce qui recouvre probablement d'autres phénomènes complexes à analyser.

2. G. Danroc, 1992.

3. Banque mondiale, 2016.

4. *Ibid.*, p. 13.