PD-AAR-496

IAN 40788

# EVALUATION DU PROJET DE COMMERCIALISATION CAFEIERE EN HAITI

## *SYNTHESE*

Préparé pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international sous contrat # PDC-1406-I-17-1089-00, ordre de travail # 17

5214463

Février 1984

DAI
Development Alternatives, Inc. 624 Ninth Street, N.W. Washington, D.C. 20001

## SYNTHESE

La présente évaluation examine en détail les résultats et l'impact du Projet de commercialisation caféière (PCC). L'évaluation porte également sur l'histoire et l'impact des interventions de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international dans le secteur du café, en particulier le Projet de production caféière (PPC) et le PCC; elle s'appuie enfin sur l'évaluation de ces deux projets afin de fournir des recommandations sur le projet de tranfert de technologie caféière envisagé.

## PRINCIPAUX RESULTATS ET CONCLUSIONS

L'objectif général du PPC et du PCC était de relever le revenu des petits exploitants. Lancé en 1974 et achevé en 1981, le PPC se proposait d'atteindre cet objectif en augmentant la production caféière des petits exploitants. Le PCC, lancé en 1977 et s'achevant le 30 août 1984, a été élaboré en vue de compléter le PPC en offrant aux petits exploitants un autre circuit de commercialisation du café. Le PCC avait pour objectif spécifique de:

- Créer de nouvelles coopératives de commercialisation du café et renforcer celles en place;
- Améliorer la qualité de la transformation du café (fût-ce par la création d'une nouvelle marque) en mettant l'accent sur le café lavé et en fournissant aux coopératives et centres régionaux du matériel de transformation du café;
- Créer un centre national de transformation du café, à même d'exporter directement le café pour le compte des coopératives; et
- Renforcer la capacité de mise en oeuvre de projets de l'organe d'exécution du gouvernement haitien, l'Office de promotion des denrées exportables (OPRODEX, anciennement IHPCADE).

Les deux projets souhaitaient influencer la politique des pouvoirs publics en ce qui concerne les taxes sur les exportations de café.

### Le Projet de production caféière

Le PPC n'a pas atteint ses objectifs. Si on a enregistré certaines hausses temporaires de production chez les exploitants qui ont souscrit au plan de crédit collectif en nature (engrais) et en espèces (pour la main-d'oeuvre) subventionné par le projet, le projet n'a pas été en mesure d'enrayer la chute régulière de la production de café qui affecte Haïti depuis 30 ans. Les mécanismes complexes de livraison de facteurs de

production, d'octroi de crédits et de vulgarisation mis en oeuvre par le projet n'ont pas correctement fonctionné durant le projet et ont tout à fait disparu après le retrait du financement de l'AID. L'échec du PPC est imputable à:

- La stratégie de création d'organisations locales (sociétés de crédit agricole -- SAC) en vue de recevoir les facteurs de production et les crédits au lieu de passer par les organisations en place;

- L'inaptitude à vérifier si le programme technologique de production caféière était acceptable pour les petits exploitants avant de le lancer; et

- La confiance accordée à des organismes publics nombreux, fragiles et inexpérimentés pour coordonner un mécanisme complexe de fourniture de facteurs de production, de crédit et de vulgarisation.

Le Projet de commercialisation caféière

Le PCC, pour sa part, est parvenu à atteindre la plupart de ses objectifs. Les coopératives se sont multipliées, elles ont fait de nouveaux adeptes et ont augmenté leurs ventes de café, et elles sont dans l'ensemble socialement et financièrement viables. Les coopératives de commercialisation du café concurrencent, à une échelle locale certes, les exportateurs privés et les "spéculateurs"; la commercialisation du café par le biais des coopératives est financièrement plus rentable pour la plupart des exploitants que s'ils passaient par des spéculateurs. Un centre national de coopératives pour la transformation et l'exportation du café -- le Centre pilote pour l'exportation du café des coopératives (CEPEC) -- existe depuis 1981. Il a régulièrement augmenté son volume d'exportation d'année en année et son opération est rentable, moyennant des subventions. Aucune marque nouvelle n'a été créée, et on ne met plus l'accent sur le café lavé, mais on essaie d'améliorer la qualité du café naturel commercialisé par les coopératives. Pour la plupart des volets du projet, l'OPRODEX a su mener à bien ses responsabilités exécutives. Aucune mesure n'a été prise en vue de modifier la taxe sur le café.

Coopératives

L'accomplissement principal du PCC a été de consolider le mouvement coopératif. Pendant le projet, le nombre de coopératives et pré-coopératives de commercialisation du café a doublé, et ces organisations ont vu leur nombre d'adhérents tripler. A l'exception de certaines coopératives plus anciennes, principalement des coopératives caféières à fonction unique, la plupart des coopératives ont respecté les principes coopératifs établis, tels que la liberté d'accès, les procédures démocratiques et la participation des membres. La commercialisation du café était rentable dans toutes les coopératives à part entière, en termes de flux de

trésorerie, et devrait l'être pour la plupart d'entre elles même si aucun coût n'était subventionné. (Les opérations de commercialisation caféière de la pré-coopérative analysée n'étaient pas rentables en raison du faible volume.) Plusieurs coopératives à buts multiples ont enregistré un résultat global d'exploitation négatif en 1982-83 à cause de la non-rentabilité des activités autres que la commercialisation du café.

Commercialisation du café

Dans l'ensemble, les coopératives sont en mesure de concurrencer efficacement les exportateurs et spéculateurs. Ceci n'est pas dû au fait que les coopératives profitent d'inefficiences présumées -- collusion, fixation des prix et profits exorbitants -- au système des exportateurs et spéculateurs, dont l'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune trace, pas plus qu'elle n'a pu tirer de conclusions dans ce sens. En revanche, leur bonne situation résulte des économies d'échelle qui permettent à la plupart des coopératives de verser des primes de qualité et des ristournes aux exploitants adhérents. En ajoutant ces versements au prix d'achat de base, on a calculé que les exploitants commercialisant le café par l'intermédiaire des coopératives tiraient des bénéfices supérieurs de 8 à 26 pour cent à ceux obtenus par les exploitants qui vendaient leur café à des spéculateurs.

Transformation et exportation du café

La clé du succès de la commercialisation du café par les coopératives a été la création du CEPEC. Dans sa première année, il a acheté du café à 15 coopératives et exporté 2.224 sacs (266.880 livres); l'an dernier, il a acheté du café à 36 coopératives et exporté 10.299 sacs (1.235.880 livres), volume légèrement supérieur à l'objectif fixé par le document de projet du PCC. Les résultats financiers du CEPEC indiquent un profit net d'exploitation de 703.567 gourdes (140.713 dollars) en 1982-83. Si on tient cependant compte des subventions reçues par le CEPEC du PCC, les bénéfices sont pratiquement nuls. (Les subventions comprennent l'appui en personnel, la location des locaux, les achats de matériel et un don de 440.000 dollars versés sur un fonds renouvelable destiné à financer l'achat de café aux coopératives.)

Le CEPEC occupe actuellement des locaux temporairement loués. En 1984, le PCC financera la construction d'une unité permanente de transformation et d'exportation du café à l'usage des coopératives. L'unité aura une capacité initiale de seulement 20.000 sacs. Cependant, les calculs effectués à partir des états financiers actuels du CEPEC, à quoi s'ajoute la projection des coûts fixes pour la nouvelle usine, indiquent que la nouvelle unité devra exporter 24.200 sacs (2,9 millions de livres) pour couvrir ses frais sans subventions.

Le PCC finance actuellement la construction d'une unité pilote de traitement du café lavé à Marbial, d'une capacité de 20.000 sacs. Les exploitants n'ont cependant pas bien répondu aux mesures d'incitation mises

en place afin de produire davantage de café lavé (notamment une réduction de la taxe sur l'exportation de café lavé qui pourrait vraisemblablement être répercutée sur le producteur). En revanche, les exploitants ont bien répondu aux mesures d'incitation en vue de produire du café naturel de meilleure qualité, sous forme de primes de qualité accordées par le CEPEC. Le PCC a distribué plus de 100 pièces de matériel de transformation, essentiellement des machines à dépulper et à décortiquer actionnées manuellement, aux coopératives et centres régionaux de café. Les centres caféiers, construits au titre du PCC, ont cependant été empêchés d'entrer en service dans le cadre du PCC par des conflits d'ordre juridictionnel au sein du gouvernement haitien

Fonctions institutionnelles et résultats

L'OPRODEX a accompli un travail louable de planification, de contrôle et d'évaluation des activités du PCC. Son action la plus appréciable a été de renforcer les coopératives et de créer le CEPEC. Sa plus grande faiblesse a été son incapacité à assurer le financement du CEPEC ou des coopératives par des organisations bancaires publiques ou privées. Ce problème est lié en partie à la méfiance des banques à l'égard des groupes d'exploitants, méfiance suscitée par leur lenteur à rembourser les prêts accordés au titre du PCC; le problème est exacerbé par les inconvénients inhérents à tout organisme public qui tente d'organiser le financement entre des tierces parties.

A mi-parcours du projet, les coopératives de commercialisation du café ont créé l'Union des coopératives caféières d'Haïti (CCH) qui devait notamment assurer le contrôle opérationnel de l'unité nationale de transformation des coopératives. La révision en 1981 de l'accord de subvention de l'AID a formalisé cette attente et a ajouté que le personnel du PCC devrait être intégré dans la nouvelle organisation. Le CEPEC a commencé à remettre ses bénéfices à la CCH, et le terrain de la nouvelle unité a été acquis au nom des coopératives caféières. L'OPRODEX a cependant refusé de céder le contrôle opérationnel du CEPEC à la CCH qui n'a de toute façon pas encore la capacité financière ou administrative d'assumer cette responsabilité. Par ailleurs, il n'est pas réaliste d'attendre que le personnel du PCC, composé essentiellement de fonctionnaires dont le traitement est complété (parfois plus que doublé) par le PCC, abandonnera la sécurité d'un emploi dans la fonction publique pour un poste, probablement beaucoup moins bien rémunéré, dans une nouvelle organisation aux moyens financiers douteux.

Politique fiscale

Le PCC et le PPC ont financé des études sur la taxe à l'exportation du café. D'une manière générale, ces études ont conclu que la taxe est régressive, économiquement inefficace, structurellement irrationnelle et qu'elle décourage les hausses de production. Les recommandations sont allées d'une modification structurelle à l'élimination pure et simple de la taxe. Ceci étant, la taxe représente par ailleurs une source

suffisamment importante de revenu pour l'Etat (12 pour cent des revenus généraux) pour que les pouvoirs publics ne la modifient pas sans avoir l'assurance de revenus compensatoires. A ce jour, l'AID a décidé de ne pas subordonner le financement du projet à une modification de la taxe.

## RECOMMANDATIONS

### Le mouvement coopératif

1. Le gouvernement haïtien, l'AID et d'autres bailleurs de fonds devraient continuer à participer à la consolidation du mouvement coopératif en Haïti en vue d'établir une base collective et pluraliste pour les activités de développement local. On veillera cependant à ne travailler qu'avec les organisations dont l'existence se fonde sur les relations et intérêts locaux plutôt qu'avec celles qui sont uniquement fondées sur la nécessité d'attirer des ressources externes.

2. On encouragera les coopératives de commercialisation du café à diversifier leurs activités tout en éliminant celles qui ne sont financièrement pas viables.

3. Le profil des adhérents des coopératives reflète généralement la distribution du pouvoir et des ressources dans la communauté locale. Aussi les responsables des coopératives sont-ils souvent issus de l'élite locale. Les bailleurs ne devraient cependant pas soutenir les coopératives dont les membres se limitent aux élites locales, ni collaborer avec elles.

4. Les subventions sont probablement nécessaires et ne devraient par conséquent pas être éliminées pour les jeunes coopératives. On n'accordera cependant une subvention à une organisation qu'après avoir déterminé les conditions et les délais nécessaires pour les éliminer, ainsi que les chances de voir l'organisation répondre à ces conditions.

5. Les coopératives plus anciennes devraient se tourner vers le Bureau de crédit agricole (BCA) pour se procurer un fonds de roulement permettant d'acheter le café aux adhérents. L'AID pourra envisager d'ouvrir une ligne de crédit spéciale au BCA afin de lui permettre de répondre aux besoins des coopératives.

6. Il importe d'encourager le développement des coopératives régionales sur le modèle de l'Union des coopératives de la région du sud (UNICORS). Elles ne seront cependant pas créées sur la base d'organisations faibles ou récentes, mais à partir de la croissance naturelle de coopératives expérimentées.

Commercialisation du café

7. Le gouvernement haïtien, l'AID et d'autres bailleurs devraient continuer à encourager la commercialisation du café par l'intermédiaire de coopératives.

8. Il est recommandé de subventionner le fonctionnement de la nouvelle unité jusqu'à ce qu'elle atteigne un volume de 25.000 sacs par an. On programmera l'élimination progressive des subventions à mesure que le volume augmente.

9. Il importe que les autorités haïtiennes, avec l'assistance de l'AID, renouvellent leurs efforts en vue d'assurer l'augmentation du fonds de roulement de la nouvelle unité, de préférence par l'intermédiaire du BCA.

10. L'AID devrait financer une étude de la transformation du café en Haïti, en portant une attention particulière aux avantages relatifs que présente l'exécution de certaines fonctions de traitement (à sec et mouillé) à l'échelon local, régional ou national.

Le rôle des institutions

11. A court terme, l'AID devrait continuer à travailler avec l'OPRODEX en qualité de partenaire principal pour le développement du secteur caféier et coopératif.

12. L'AID devrait travailler avec la CCH afin de déterminer les mesures nécessaires pour renforcer ses capacités financières et administratives. Une assistance technique au niveau de la planification administrative et financière est probablement indiquée.

13. La CCH devrait établir un plan en vertu duquel les ristournes accordées aux coopératives seraient distribuées sur la base de la qualité du café vendu par les coopératives au CEPEC.

14. La CCH, avec l'aide de l'AID, devrait déterminer les conditions internes de la CCH, telles qu'une dotation adéquate en personnel, des procédures éprouvées, et la capacité financière, qui lui seront nécessaires pour assurer le contrôle opérationnel du CEPEC. La CCH devrait ensuite établir un plan assorti d'un calendrier en vue de répondre à ces conditions. Le plan justifiera toutes les subventions temporaires requises du gouvernement ou de l'AID. Ce plan servira ensuite de base de négociation d'un nouveau projet avec l'AID et l'OPRODEX.

Production de café et politique du gouvernement haïtien

15. Le nouveau projet proposé devrait comporter un volet de production, les coopératives tenant lieu de base d'organisation locale pour certaines activités de production.

16. Le premier versement dans le cadre de tout nouveau projet devrait être subordonné à une modification de la taxe sur le café.

17. L'AID devrait travailler avec les conseillers du nouveau Projet d'administration fiscale en vue de déterminer les moyens de relever les revenus fiscaux tirés d'autres sources que le café de manière à compenser toute perte de revenu entraînée par une modification de la taxe sur le café. On portera une attention particulière à la possibilité de lever ou faire prélever un impôt foncier, un impôt sur l'exportation de bauxite, de sisal ou de sucre, et sur les importations de produits de luxe.

## LE PROJET DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE CAFEIERE

L'AID devrait tirer parti des réalisations du PCC et des enseignements du PPC pour la mise en oeuvre du projet de transfert de technologie caféière envisagé. Il importe que le projet soit exécuté en collaboration avec les organismes publics et coopératives concernés, et qu'il comprenne les volets examinés ci-après.

Commercialisation

En dépit du succès du PCC, il subsiste d'importants travaux en suspens. Les travaux les plus importants comprennent le maintien de l'aide à la nouvelle unité de transformation; l'assistance à l'obtention de crédit afin de constituer un fonds de roulement pour l'achat de café par les coopératives locales et la nouvelle unité; et l'étude de la manière dont on peut rationaliser la transformation du café par le biais des coopératives en considérant les avantages relatifs du traitement à l'échelon local, régional et national.

Production

Il existe une nette limite aux transferts de revenus que la commercialisation par des coopératives peut offrir aux petits exploitants. On ne peut enregistrer de hausse régulière des revenus sans hausse de production.

Le nouveau volet de production du projet devrait tirer des enseignements de l'échec du PPC, le plus important étant que la formation sous forme de vulgarisation et le crédit ne devraient pas être accordés aux petits exploitants par l'intermédiaire de groupes artificiellement créés. Aussi les coopératives expérimentées ayant participé au PCC sont-elles des

candidates logiques pour servir de base d'organisation locale au volet de production du nouveau projet.

Il convient d'élaborer et développer le programme technologique du volet de production en utilisant une approche basée sur les systèmes de production agricole. Cela signifie qu'il faudra mener une certaine quantité de recherche appliquée sur les exploitations afin d'évaluer la faisabilité technique et l'acceptabilité des mesures proposées. Il importe d'encourager la participation des coopératives à la préparation et à l'essai des mesures.

Développement institutionnel

L'AID devrait utiliser l'élaboration du nouveau projet comme point de rencontre des principaux acteurs institutionnels, en particulier l'OPRODEX, le Conseil national des coopératives (CNC) et la CCH, pour négocier leurs rôles respectifs dans le projet. Le gouvernement pourra s'il le souhaite faire participer d'autres organisations au débat, telles que le Département de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (DARNDR). L'OPRODEX est le candidat logique à la direction du nouveau projet. L'AID devrait cependant inclure dans les ressources du projet de quoi renforcer les capacités institutionnelles de la CCH.

Politique du gouvernement haïtien

On a suffisamment étudié la question de la taxe sur le café. Il est temps que l'AID décide si elle souhaite utiliser le projet comme un levier financier afin d'inciter les pouvoirs publics à prendre des mesures sur la question. L'AID devrait au moins insister sur une modification de la taxe, comprenant une réduction et une rationalisation de sa structure interne à titre de condition préalable au premier acompte sur le nouveau projet. On pourrait ensuite subordonner toute mesure ultérieure à la définition de moyens en vue d'obtenir des revenus fiscaux compensatoires.