



## La reconstruction d'Haïti devrait commencer par l'annulation de sa dette

***Il ne saurait y avoir de reconstruction de l'économie haïtienne sans des investissements internationaux massifs et une appropriation des politiques et programmes de réforme par les intéressés à l'échelon local, de manière à garantir le rétablissement des capacités de l'État. Dans la présente note de synthèse, la CNUCED fait valoir qu'au vu de l'ampleur de la destruction et de la situation financière précaire d'Haïti avant même le tremblement de terre, l'appui international à la reconstruction doit commencer par un moratoire sur le service de la dette, rapidement suivi par l'annulation de celle-ci. À défaut, et en l'absence d'une aide au développement sous forme de dons plutôt que de prêts, une nouvelle crise de la dette est inéluctable.***

La réponse massive de la communauté internationale au séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a consisté bien entendu à sauver des vies et à venir immédiatement au secours des victimes. Pourtant, même à ce stade, il importe de penser aux financements et aux initiatives de reconstruction qu'il faudra mettre en place pour rétablir l'économie haïtienne, remettre les gens au travail et leur offrir un avenir plus prometteur.

Compte tenu de l'ampleur des dégâts, la reprise économique, le rétablissement des infrastructures et la reconstitution du tissu social en Haïti prendront du temps. Le Gouvernement doit bénéficier de la marge d'action nécessaire pour procéder aux réformes et aux ajustements indispensables pour créer une économie viable. Il aura aussi besoin d'investissements massifs, qui s'inscriront dans un financement multilatéral prenant la forme d'un plan Marshall, comme l'a suggéré le Directeur général du FMI, Dominique Strauss-Kahn.

Au lendemain de catastrophes de grande ampleur, il est trop vite fait référence au plan Marshall. Toutefois, dans le cas d'Haïti, l'idée est tout à fait pertinente compte tenu de l'ampleur des dégâts, de ses liens avec l'instabilité politique et de la nécessité pour la communauté internationale de s'engager durablement dans la reconstruction du pays après la catastrophe. En outre, la communauté internationale n'ayant pas réussi avant la catastrophe à établir un mode de développement viable pour l'un des pays les plus pauvres du monde, l'idée d'un plan Marshall laisse espérer, cette fois-ci, que les donateurs et les autorités nationales adopteront une approche différente et plus productive. La CNUCED estime qu'il faudrait commencer par annuler immédiatement l'intégralité de la dette extérieure d'Haïti.

### **Le cycle vicieux de la dette en Haïti**

Haïti a une longue histoire tumultueuse d'endettement extérieur. Si une grande partie de sa dette a été contractée pendant des périodes de dictature, les catastrophes naturelles récurrentes de ces dernières

années n'ont fait qu'aggraver le problème.

L'étude de la CNUCED relative aux effets sur la viabilité de la dette de 21 catastrophes naturelles majeures qui ont frappé des pays à faible revenu entre 1980 et 2008 montre que les catastrophes naturelles font augmenter en moyenne de 24 points de pourcentage le ratio dette/PIB dans les trois années suivant les événements (voir fig.)<sup>1</sup>. Des chocs d'une telle ampleur peuvent enclencher un cycle vicieux, avec détresse économique, hausse des emprunts extérieurs, aggravation du fardeau de la dette et investissements insuffisants pour atténuer les chocs futurs. On se souviendra que George Marshall craignait justement que l'Europe d'après-guerre ne se retrouve dans un tel cycle vicieux lorsqu'il a conçu son plan de reconstruction. En 1947, il déclarait: «Les besoins de l'Europe pendant les trois ou quatre prochaines années en vivres et en autres produits essentiels importés de l'étranger, notamment d'Amérique, sont tellement plus grands que sa capacité actuelle de paiement qu'elle devra recevoir une aide supplémentaire très importante ou s'exposer à une dislocation économique, sociale et politique très grave. Le remède consiste à briser le cercle vicieux et à restaurer la confiance des Européens en l'avenir économique de leur propre pays et de l'Europe tout entière.». Les défis que doit relever Haïti, compte tenu de ses déficits de développement, sont de même envergure que ceux auxquels l'Europe a dû faire face en 1947, et les propos de Marshall en faveur d'une aide internationale résonnent comme un écho dans le cas de la catastrophe haïtienne.

Bien qu'il ait récemment bénéficié de mesures d'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), Haïti était déjà classé comme un pays exposé à un risque élevé d'endettement critique avant le tremblement de terre, du fait principalement des nombreux chocs externes récents qui avaient successivement frappé le pays. Étant donné le coût direct élevé du tremblement de terre (15 % du PIB d'après des estimations prudentes), une nouvelle crise de la dette est inéluctable si l'on ne fait rien de plus au niveau international.

<sup>1</sup> L'augmentation moyenne serait encore plus élevée (43 points de pourcentage) si les catastrophes naturelles n'étaient pas suivies, comme cela est généralement le cas, d'une augmentation rapide de l'aide étrangère.



## Reconstruire l'économie haïtienne tout en évitant une nouvelle crise de la dette

S'agissant de la reconstruction d'Haïti, l'ampleur de la tâche vient du fait qu'il sera difficile de séparer les mesures de secours et de relèvement des efforts visant à créer des cadres institutionnel et politique permettant d'élaborer un programme intégré qui, non seulement, soit plus vaste et plus durable que ceux élaborés par le passé, mais aussi aide à rétablir la confiance dans les institutions et l'autorité publiques.

La viabilité de la reconstruction dépendra aussi de la capacité – nouvelle ou rétablie – de l'État d'administrer les finances publiques, de mener un programme de logement d'urgence, de créer des emplois et de renforcer la sécurité publique. L'important déficit de financement signifie que la communauté internationale devra forcément s'engager, mais il est aussi essentiel de mobiliser le plus rapidement possible les capacités locales et de garantir d'emblée une appropriation des politiques par les intéressés à l'échelon local.

La première chose à faire est de décréter un moratoire immédiat sur le service de la dette, puis aussi vite que possible l'annulation de la dette. Plusieurs pays qui avaient été frappés par le tsunami en décembre 2004 ont bénéficié d'un moratoire sur la dette bilatérale contractée auprès de créanciers du Club de Paris. Après le tremblement de terre de janvier, plusieurs créanciers bilatéraux d'Haïti ont annoncé qu'ils agirait de la même façon. Malheureusement, la majeure partie de l'encours de la dette du pays (1 milliard de dollars) est dû à des créanciers multilatéraux (principalement la Banque interaméricaine de développement). Il serait sans doute utile que les créanciers du Club de Paris parviennent rapidement à parachever leur accord d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, mais la mesure la plus efficace que la communauté internationale pourrait prendre serait d'annuler l'encours de la dette multilatérale d'Haïti à un moment où l'économie haïtienne s'effondre et où il n'existe plus aucune capacité d'amortissement de la dette.

Dans la mesure où les créanciers multilatéraux d'Haïti n'ont ni les ressources ni l'autorité pour annuler intégralement et unilatéralement les obligations du pays au titre du service de la dette, les pays créanciers devront fournir un appui politique et financier pour trouver rapidement une sortie de crise. Autre aspect important, il faudra éviter à tout prix que de nouvelles dettes soient contractées lorsque la reprise sera là. En conséquence, lorsque l'aide d'urgence se réduira, l'aide au développement sous la forme de dons plutôt que de prêts de la part des institutions multilatérales et d'autres sources devra prendre la relève.

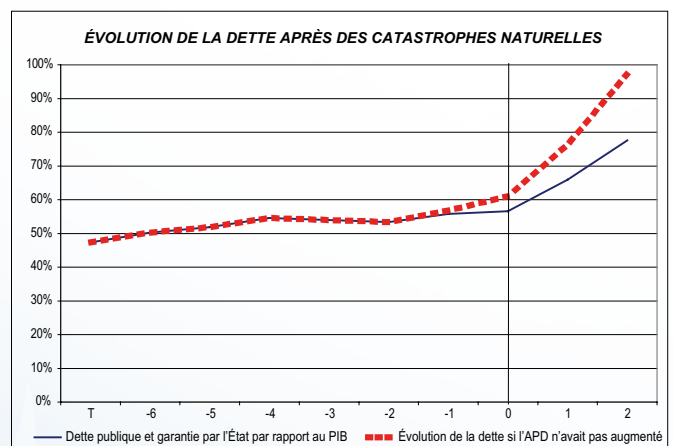
## Des enseignements de plus vaste portée à en tirer

Les défis que doit relever Haïti montrent qu'il faut repenser profondément les mécanismes permettant de gérer les conséquences économiques des catastrophes naturelles. À l'heure actuelle, aucun mécanisme multilatéral ne permet d'alléger la dette des pays touchés par des catastrophes. Les initiatives mises en place pour remédier aux situations d'endettement non viable résultant de catastrophes naturelles sont fondées sur tout un patchwork de mesures ponctuelles aux niveaux national et international. Cette approche s'avère inefficace et, parfois, injuste. Une approche plus intégrée de la gestion des catastrophes pourrait comprendre les volets suivants:

- Un fonds mondial pour les catastrophes dans la lignée de celui établi en 2006 par Gordon Brown, alors Chancelier de l'Échiquier. Un tel mécanisme multilatéral devrait être suffisamment alimenté

pour fournir des fonds suffisants et prévisibles et il ne devrait pas être assorti de conditionnalités trop contraignantes du type de celles qui sont souvent liées aux programmes multilatéraux de crédit.

- Un mécanisme automatique permettant de décréter un moratoire sur le service de la dette devrait être envisagé pour les pays touchés par des catastrophes naturelles. Une réunion de tous les créanciers devrait être organisée pour que le processus puisse être mené en une seule opération, plutôt que par le biais d'accords bilatéraux avec tous les créanciers, qu'ils appartiennent ou non au Club de Paris. Une telle mesure permettrait d'alléger les contraintes inévitables qui pèsent sur les recettes publiques après une catastrophe et permettrait au Gouvernement de préserver les dépenses sociales, par exemple dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. En outre, cela permettrait de désamorcer les questionnements d'ordre politique que suscite le déblocage de fonds, de réduire les délais pour obtenir des fonds et d'éviter les signaux négatifs que peut envoyer aux marchés l'acceptation d'offres ponctuelles.
- Des clauses d'assurance intégrées dans les contrats de prêt qui s'appliquent automatiquement aux pays touchés par des chocs externes majeurs. Incorporer une assurance en cas de catastrophe naturelle dans les accords de prêt des institutions financières multilatérales serait une forme de partage des risques pleinement conforme à l'esprit de coopération de ces institutions, et permettrait d'accélérer les procédures d'approbation et, partant, d'intervenir plus rapidement en cas de catastrophe. Un tel mécanisme contribuerait aussi à réduire l'endettement critique des pays dont la dette est essentiellement multilatérale.



Source: CNUCED

La ligne continue correspond à l'évolution effective du ratio dette publique extérieure/PIB au lendemain de 21 catastrophes naturelles majeures dans des pays à faible revenu entre 1980 et 2008. La ligne en pointillés montre l'évolution estimée du même ratio si les courants d'aide n'augmentent pas, contrairement à ce qu'il se passe généralement après des catastrophes naturelles majeures. Dans le contexte de la présente analyse, on entend par catastrophe naturelle toute catastrophe ayant un coût direct d'au moins 5 % du PIB national. Étant donné que des pays peuvent être frappés par plusieurs catastrophes naturelles et qu'il est difficile d'évaluer les effets de deux catastrophes naturelles frappant un même pays en peu de temps, seules les catastrophes naturelles survenues à un intervalle d'au moins douze ans sont ici prises en compte.