

doc
CA1
EA
90G56
EXF

.b2349097 (E)
.b2349103 (F)

**Government Response to
The Report of the Standing Committee on
External Affairs and International Trade
*entitled***

**Securing our Global Future:
Canada's Stake in the Unfinished
Business of Third World Debt**

NOVEMBER 1990

External Affairs and
International Trade Canada

Canada

**Government Response to
The Report of the Standing Committee on
External Affairs and International Trade
*entitled***

**Securing our Global Future:
Canada's Stake in the Unfinished
Business of Third World Debt**

43.250.299

NON - CONSULTER
CONSULTER LE BACC

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

JAN 7 1991

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

PRESENTED BY

The Right Honourable Joe Clark
Secretary of State for External Affairs

Think Recycling!



© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. E2-128/1990

ISBN 0-662-57884-8

The Rt. Hon. Joe Clark, P.C., M.P.
Secretary of State for External Affairs



Le très hon. Joe Clark, C.P., député
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Canada

November 15, 1990

Dear Colleague:

By this letter I am transmitting the Government's response to the Standing Committee's Fifth Report entitled "Securing our Global Future: Canada's Stake in the Unfinished Business of Third World Debt," which was prepared by the Sub-Committee on International Debt chaired by Walter McLean.

The issues covered by the Sub-Committee in its comprehensive report are ones which have been and continue to be priority concerns for the Government. They are quite complex, and as indicated in the report, there is a need for a wider discussion and explanation of why the resolution of these problems is important to Canadians. For this reason, it was decided to respond in detail to the Committee's report and recommendations by outlining the history and evolution of the debt strategy as well as summarizing the principles which guide the Government in its actions.

The debt strategy has changed in response to circumstances and we are in a particularly important phase of innovation at this present time. Canada has sought to provide leadership internationally by pressing for a more human-centred approach to development and for structural adjustment which considers the objectives of both economic efficiency and social justice.

Similarly, we have urged that additional measures to reduce the burden of debt be reviewed and agreed to by concerned multilateral institutions so that developing countries will have the basis to restore sound economic progress and sustainable development. This cannot be done in isolation from the policy environment in the concerned country. For this reason, Canada believes such measures of debt relief should be provided where the country concerned is committed to sound economic policies and social programs.

You will have noted that the description of Government policy above is consistent with the central themes of the Committee's report. We share the same objective of communicating to the Canadian public that Government policies do reflect the values and principles which Canadians consider important.

I wish to express the Government's sincere appreciation for the work of the Sub-Committee in preparing its report, which is a thoughtful presentation of the issues, and will contribute to greater awareness among the Canadian public.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "John Bosley".

The Honourable John Bosley, P.C., M.P.
Chairman
House of Commons Standing Committee on
External Affairs and International Trade
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

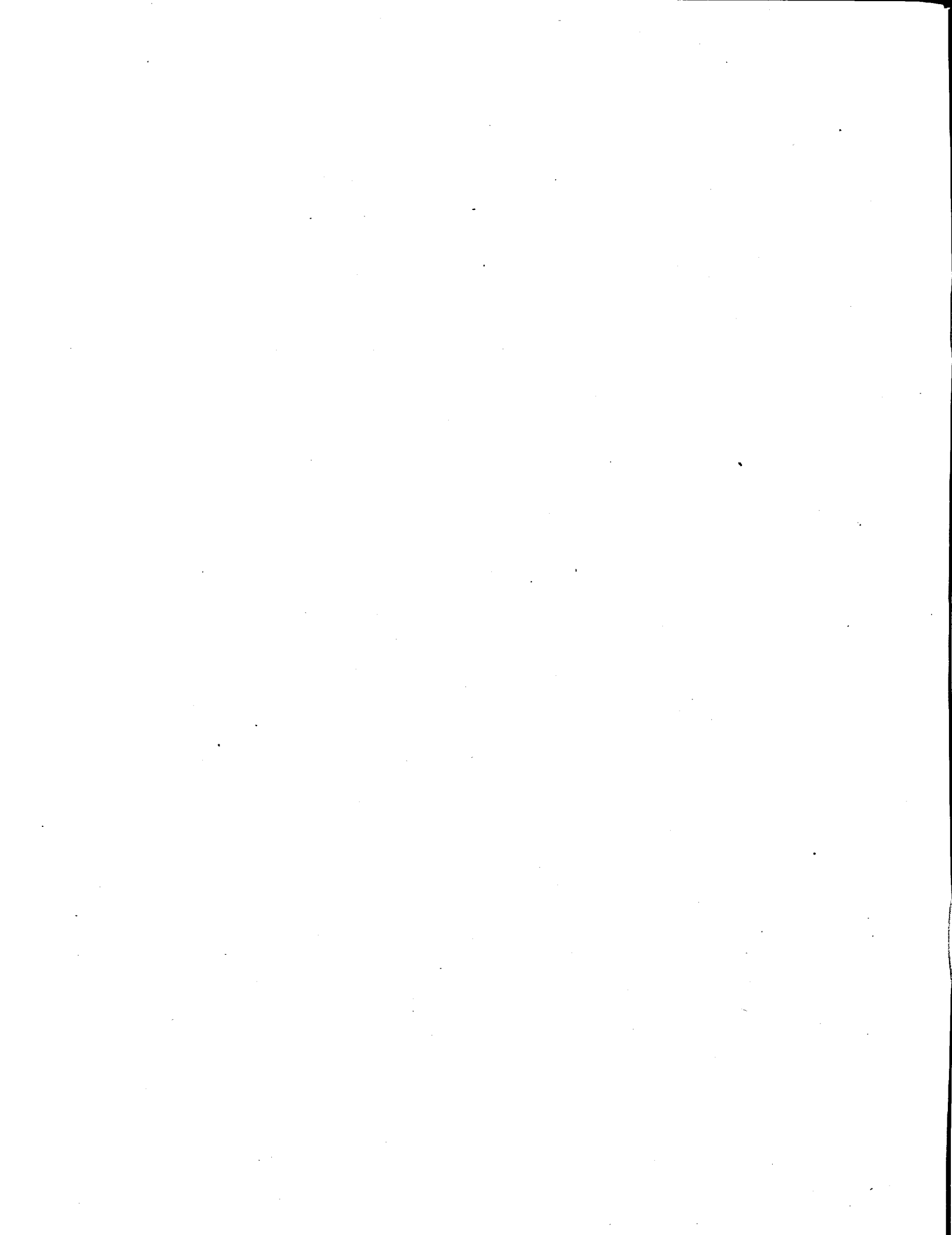


Table of Contents

Executive Summary	i
Canadian Principles for the Debt Strategy	1
The Debt Crisis	3
Evolution of the Debt Strategy	6
Economic Adjustment, Conditionality and International Financial Institutions	13
Canadian Policies in Response to the Debt Problem	16
Responses to the Recommendations of the Standing Committee	20
Appendix A:	
Canadian Official Development Assistance Forgiveness of Loans. . . .	31
Appendix B:	
Bilateral Canadian ODA Debt Outstanding.	33
Appendix C:	
List of Developing Countries	34
Glossary of Terms	38

Highlights of Canadian Action

- 1978** • Canada forgave the Official Development Assistance (ODA) debt of the least developed countries in response to a resolution of UNCTAD. The value of these loans forgiven for the 13 countries was C\$232 million.

 - 1984** • Canada amended its General Preferential Tariff (GPT) scheme to provide the least developed countries with duty-free entry and subsequently, more liberal rules of origin, for all products covered under the GPT.

 - 1986** • At the UN Special Session on Africa the Government announced a five-year moratorium on ODA loan repayments for sub-Saharan Africa.
 - The Government announced that all future bilateral aid would be given on a grant basis.

 - 1987** • The ODA loans of Togo and Mauritania and debts incurred by Uganda, Tanzania and Kenya for the defunct East African Community, totalling C\$68 million, were forgiven.
 - Canada announced the forgiveness of C\$672 million of ODA loans to 13 Commonwealth and Francophone countries in sub-Saharan Africa.
 - Canada pledged approximately C\$230 million for sub-Saharan Africa under the World Bank's Special Program for Africa for the period 1987-90.

 - 1988** • At the Toronto Economic Summit, Canada and its partners, agreed to provide concessional debt rescheduling for low-income countries. Canada has allocated additional aid money for this purpose.
 - Canada agreed to contribute up to C\$725 million in loans and grants to the Enhanced Structural Adjustment Facility of the IMF to provide highly concessional loans to finance economic reform programs undertaken by low-income countries.

 - 1989** • As part of the ninth replenishment of the concessional loan resources of the International Development Association of the World Bank, Canada agreed to contribute C\$829 million over three years.

 - 1990** • Canada announced the forgiveness of C\$182 million of ODA loans by 11 Commonwealth Caribbean countries.
-

Executive Summary

The developing countries, particularly the poorest, face daunting challenges if they are to resume growth and overcome poverty. Relative to their economies, many have large debts which have become a constraint on development. The adverse impact of the Gulf crisis and the oil price increase serve to emphasize their vulnerability to external events.

There is no single solution to the problems of the debt-distressed developing countries. Sustainable progress is possible only if they implement effective policies and undertake significant programs of adjustment necessary to restore economic health. These efforts must be supported with adequate external assistance including relief from the debt burden.

The problem of how to accelerate growth in developing countries and to make it more socially responsible is one of the most urgent problems we face today. Canada has a responsibility to provide leadership and support to these countries as they struggle with the problems of debt and development. Such leadership has to take cognizance of our own fiscal and economic situation.

The world community is now launched on a new phase of the response to the debt problem. The measures available to reduce the debt burden will be expanded as new proposals are taken up in various fora.

The following **principles** form the basis of Canada's approach to the debt problem:

- 1 *The objective of the debt strategy is to assist debtor countries to implement appropriate policies so as to restore their economic health, achieve sustainable development and bring about a return to international creditworthiness.*
- 2 *International co-operation and co-ordination will help ensure that appropriate policies are pursued, there is burden-sharing among creditors and by debtors, and external resources are adequate and timely.*
- 3 *Policies based on market principles, an environment conducive to domestic and foreign investment and freedom for entrepreneurial initiative will foster a healthy economy.*
- 4 *Economic health is a key to strengthening and consolidating democratic government, the rule of law, and respect for human rights.*
- 5 *Structural adjustment should be socially responsible and seek to bring benefits to disadvantaged groups by promoting social justice and economic equity.*
- 6 *As each country's stage of development, economic potential and debt structure are unique, the debt strategy must be implemented on a case-by-case basis.*

- 7 *Sustainable development requires that adjustment programs reduce the pressures of poverty, ignorance and over-population on a natural environment which is frequently at the breaking point.*
- 8 *An open, credible and liberal international trading system will help debtor countries maximize their trade potential and allocate domestic resources in an effective manner.*
- 9 *Sound domestic policies in the industrialized countries will encourage growth and support efforts of the debtor countries.*

CANADIAN POLICIES

Canada has played, and will continue to play, a leading role in the evolution of the debt strategy.

Official Development Assistance (ODA)

Since 1986 all bilateral Canadian assistance to developing countries has been provided on a grant basis. Our current aid does not add to the developing world's debt burden.

Over the past 12 years the Government has announced the forgiveness of C\$1.1 billion of aid loans to benefit developing countries with debt problems. The Government will introduce legislation to provide for further debt forgiveness, on a case-by-case basis, to countries undertaking economic reforms, where such forgiveness will also lead to local resources being set aside for development purposes.

Official Bilateral Debt

Canada has been a leader in pursuing multilaterally agreed debt restructuring and debt reduction in respect of loans from official export agencies, for those poor countries burdened with heavy debt loads. Under the "Toronto Terms," agreed at the Toronto Economic Summit in 1988, Canada provides interest rate relief to these countries. Additional funds have been allocated for this purpose. Further assistance may be required and we will work in the Paris Club of creditor governments to achieve agreement on new provisions.

Canada supports the recent Paris Club decision to provide for longer repayment periods or the possibility of debt conversions for lower middle-income countries experiencing debt-servicing difficulties. We will participate actively in ongoing consultations on further measures to ease their debt burden.

Commercial Bank Debt

Canada has actively supported the Brady Plan proposals by which commercial banks, including Canadian institutions, have participated in debt-reduction operations to help debt-distressed countries cope better with their debt obligations. Up to US\$25 billion of multilateral funds from the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank are being made available to support these efforts. Canada agreed this fall to support a proposal at the Inter-American Development Bank (IDB) to provide financing for such schemes in conjunction with the IMF and the World Bank.

The Government will make ODA funds available for debt-buyback schemes linked to the creation of counterpart funds which can then be used for developmental programs such as anti-poverty projects, child development, and environmental purposes.

International Financial Institutions

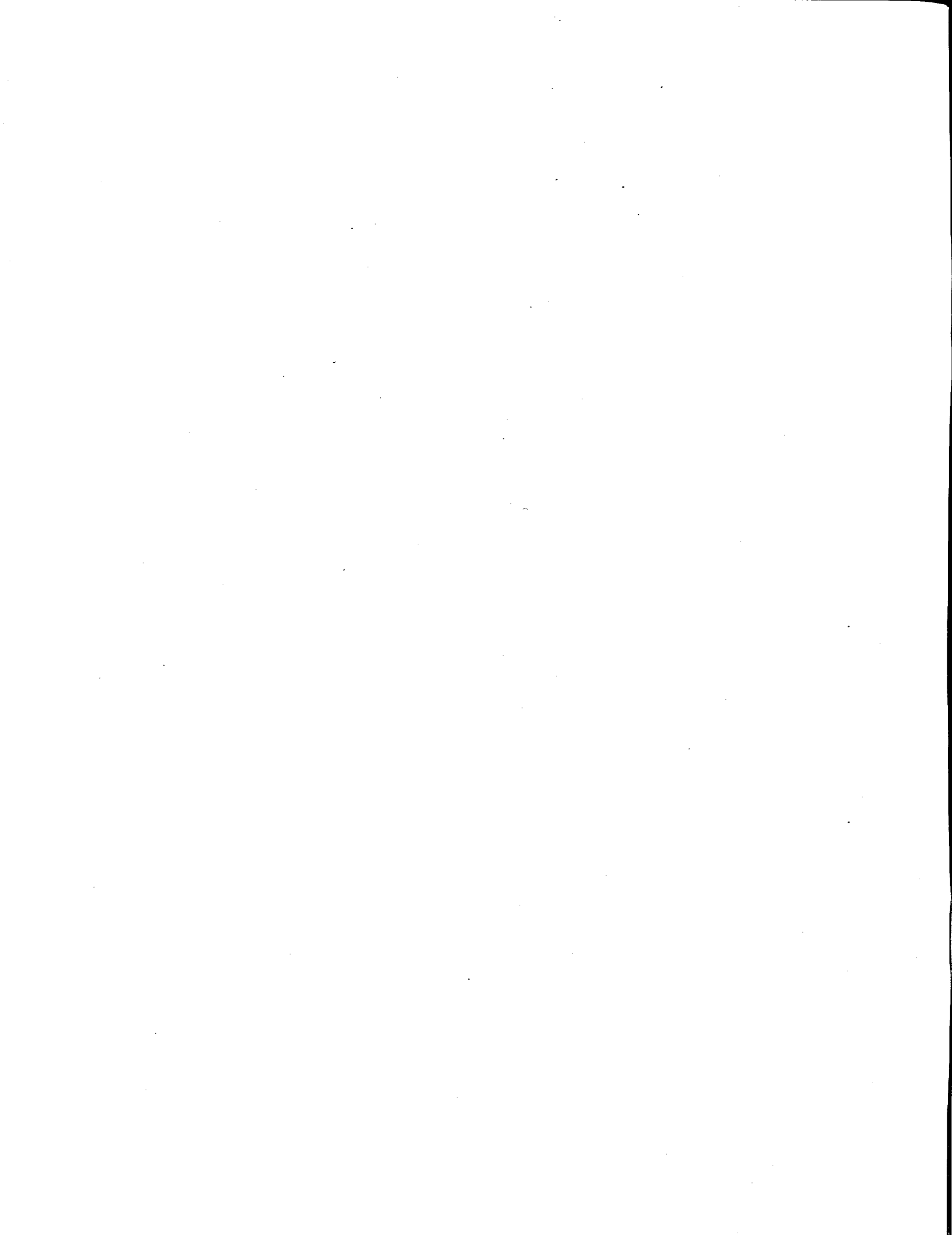
The Government believes that the international financial institutions should promote sound economic development which is socially responsible and respectful of democratic principles and human rights. These criteria are reflected in our approach to the issues of structural adjustment and conditionality for debt-distressed countries. Canadian leadership in promoting these objectives in the World Bank and regional development institutions is well recognized.

The multilateral institutions must make available adequate resources to implement sound policies. For this they will require highly concessional as well as normal financial resources. Canada has just agreed to contribute C\$829 million to the World Bank's concessional resources and will continue to contribute to low interest loan funds in other institutions as replenishment is needed.

Conclusion

Canada's concern for the problems of the developing countries burdened with debts is not only for humanitarian reasons. Economically healthy and vibrant developing countries will be stonger partners in our interdependent world. Their economic growth will create new opportunities for Canadian exports and investment which will create jobs in Canada. Development will help reduce regional tensions and promote peace and stability.

This response to the SCEAIT Report, which will be distributed widely, is intended to describe the debt problem and the principles guiding Canada's response.



Canadian Principles for the Debt Strategy

The history of the response to the debt problem is one of constant evolution and innovation.

Canada has played an active role in helping to shape the evolution of the international debt strategy. Our approach has been to distinguish between the debt problems of countries at different levels of development and to develop different mechanisms to address the problems of seriously indebted countries, with a special focus on the poorest.

Debt and development are intimately related. The challenge for heavily indebted developing countries is to implement structural adjustment, in often difficult circumstances, and to pursue sound economic and social policies necessary for sustainable development. Such policies ought not to be seen as barriers to development. On the contrary they are critical to maximizing a country's growth potential and to providing its people with a higher standard of living. **To be effective, a debt strategy has to be an integral part of an economic strategy to return a country to good economic health, to restore the basis for growth and re-establish its creditworthiness.**

While in many cases the size of the debt overhang is a barrier to the indebted country's ability to develop, its reduction does not mean that development will automatically follow. What is most important is that financial resources are used constructively and effectively to finance growth and development.

- 1 The objective of the debt strategy is to assist debtor countries to implement appropriate policies so as to restore their economic health, achieve sustainable development and bring about a return to international creditworthiness.
- 2 International co-operation and co-ordination will help ensure that appropriate policies are pursued, there is burden-sharing among creditors and by debtors, and external resources are adequate and timely.
- 3 Policies based on market principles, an environment conducive to domestic and foreign investment and freedom for entrepreneurial initiative will foster a healthy economy.
- 4 Economic health is a key to strengthening and consolidating democratic government, the rule of law, and respect for human rights.
- 5 Structural adjustment should be socially responsible and seek to bring benefits to disadvantaged groups by promoting social justice and economic equity.
- 6 As each country's stage of development, economic potential and debt structure are unique, the debt strategy must be implemented on a case-by-case basis.

- 7 Sustainable development requires that adjustment programs reduce the pressures of poverty, ignorance and over-population on a natural environment which is frequently at the breaking point.
- 8 An open, credible and liberal international trading system will help debtor countries maximize their trade potential and allocate domestic resources in an effective manner.
- 9 Sound domestic policies in the industrialized countries will encourage growth and support efforts of the debtor countries.

The Debt Crisis

The origins of the debt problem can be traced to the mid-1970s when the combination of the oil price shocks, high prices for commodities and low real interest rates led many lenders and borrowing countries to contract loan obligations which proved unsustainable when these conditions changed. Excessive debt resulted from overly optimistic assumptions about economic growth, declining terms of trade and inappropriate domestic economic policies. Other factors such as the over-eagerness of banks to recycle petro-dollars, corruption and excessive military expenditure also contributed, often significantly.

By the early 1980s, it was evident that many countries in the developing world were experiencing difficulties in meeting their obligations as real interest rates rose, commodity prices fell and the world entered a recession. Some countries such as South Korea, were successful in responding to these problems. Others did not adjust quickly and the debt crisis erupted in 1982 when Mexico announced it was no longer able to service its foreign debt.

The development process in much of Africa and Latin America over the past 10 years has been undermined by the accumulation of high debt loads and the failure of economies to adjust. **While the root problem is economic, the consequences of the debt burden must be seen in a broader social and political context.** The re-establishment of economic equilibrium, especially in the face of a high debt load, is often a difficult and destabilizing process.

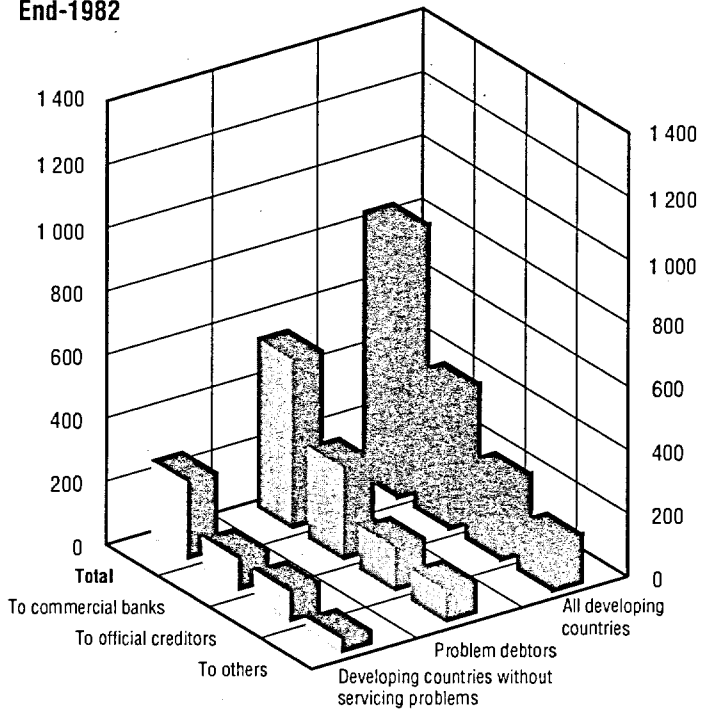
During the 1980s, the size and structure of the debt of developing countries changed significantly. The IMF calculated that the total long-term debt of the developing countries with debt-servicing difficulties was US\$536 billion in 1982 and reached US\$735 billion in 1989.

For debt-distressed middle-income countries, most of the increase in debt was due to new loans extended by multilateral institutions and other official sources. A high and growing proportion of the debt of low-income, debt-distressed countries is also from official sources (multilateral institutions, export credits and aid agencies). **Thus there has been a significant shift in the composition of the debt as the public sector has assumed a greater proportion of the debt (see Table I).** While the commercial banks have been and remain the largest providers of funds for the middle-income countries, governments and multilateral institutions are central to the response to problems of low-income debtors.

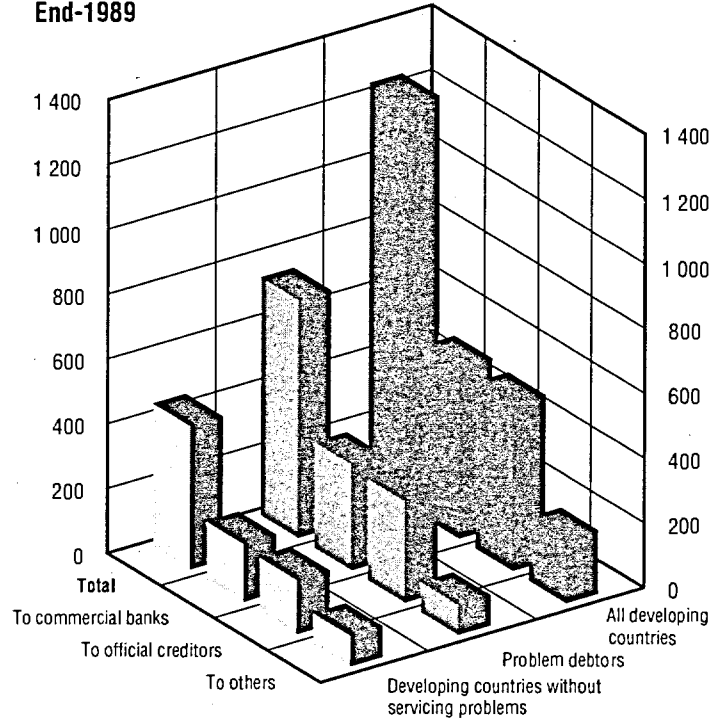
The burden of the debt for those with debt-service difficulties has declined in the last eight years especially for middle-income countries (see Table II). **Total debt service as a percentage of exports of goods and services has declined from 37 per cent in 1982 to 26 per cent in 1989, which reflects economic progress in the affected countries and the impact of measures to alleviate the debt burden.** The debt burden, however, remains severe, particularly for low-income countries.

Table 1
External Debt of Developing Countries (US\$ billions)

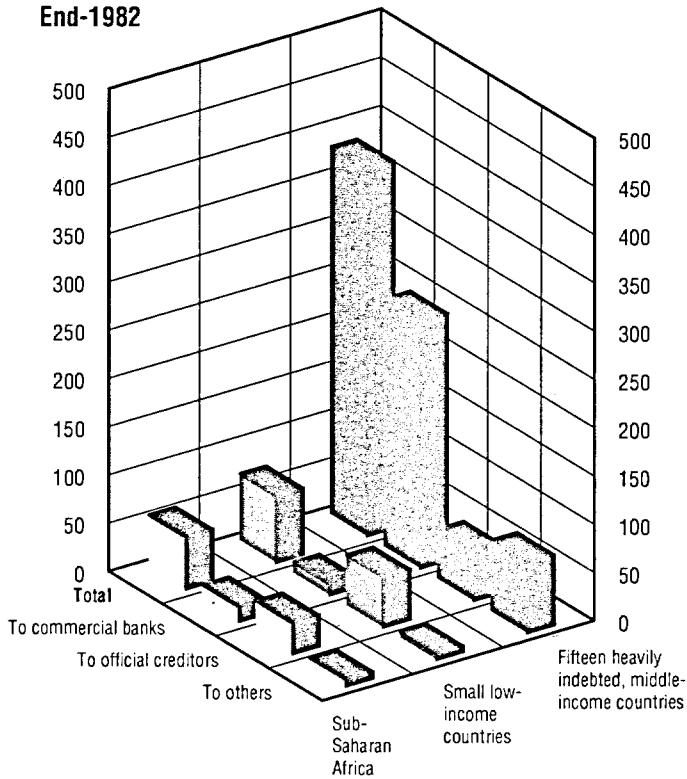
End-1982



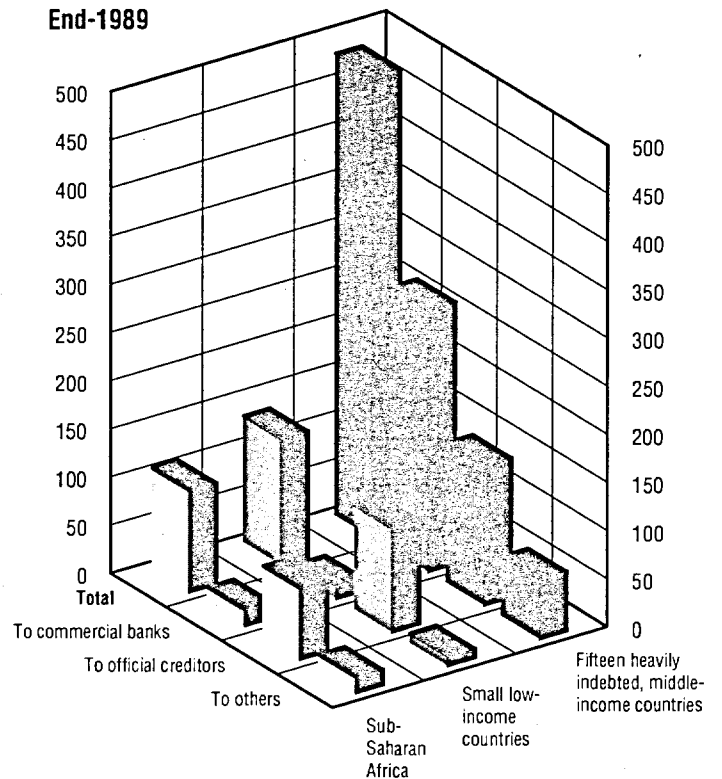
End-1989



End-1982

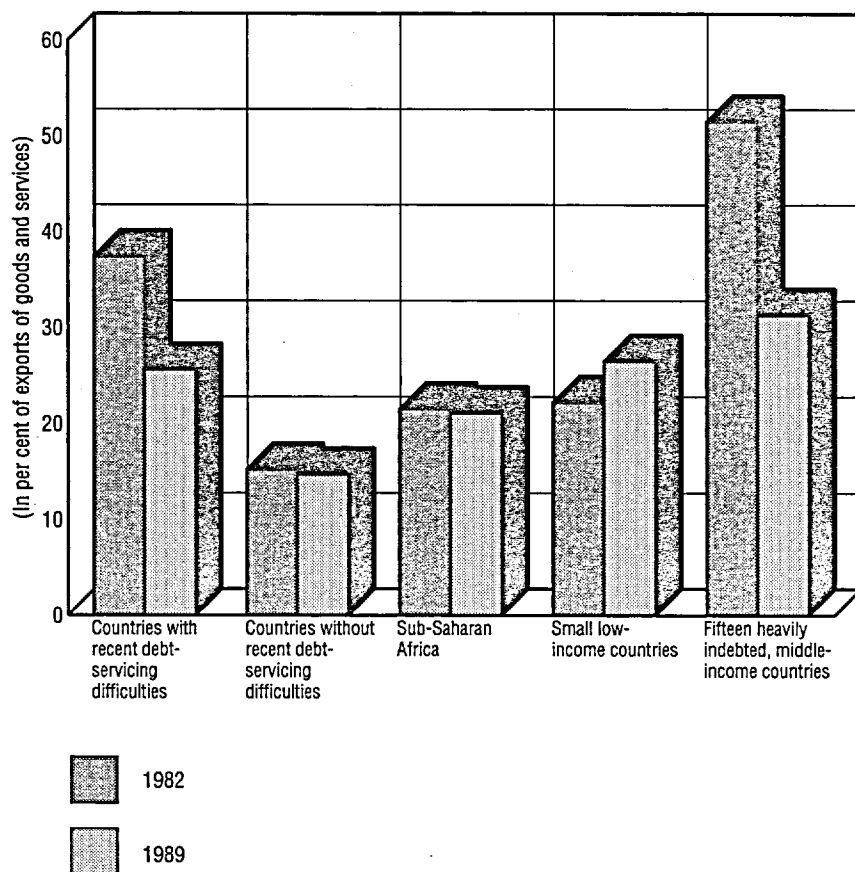


End-1989



Source: International Monetary Fund.
 Problem debtors are those who incurred arrears or rescheduled debt during 1986-88.

Table 2
 Developing Countries: Debt-Service Ratios



Source: International Monetary Fund.
 Debt service includes interest and repayments of principal on long-term debt but excludes arrears; payments to the IMF are also excluded.

Evolution of the Debt Strategy

Stage One (1982-85)

Much of the debt of the large middle-income countries was owed to major commercial banks. At first, there was real concern that a default would undermine the international banking system as the debt often exceeded the capital base of many of these private institutions, including some from Canada. Most of the remaining debt was owed to official creditors, including Canadian agencies such as the Export Development Corporation, the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Canadian Wheat Board.

In the early 1980s, the debtor and creditor governments and the financial community believed the debt crisis was due to short-term liquidity problems. Therefore it was thought that short-term debt relief (e.g., extended repayment periods), combined with new money and macro-economic adjustment would suffice to return these countries to international creditworthiness and enhance their ability to finance economic growth. The focus was on the debt problems of the large middle-income countries such as Brazil and Mexico because it was perceived that they posed the greatest threat to the world financial system.

At the Williamsburg Economic Summit in 1983, governments of creditor countries agreed to manage the debt crisis according to a case-by-case approach, recognizing the uniqueness of each debtor country's debt situation, its economy and its capacity to service its debt. It was also agreed that such debt strategy should be supported by more open markets for trade and linked to sound economic reform as the basis for sustainable economic growth and for a return to creditworthiness on international capital markets. The IMF, and to a lesser degree the World Bank, were to play a key role in the debt strategy. Their international "seal of approval" that economic reform programs were in place would trigger both new money and debt relief from official and commercial sources. Both the commercial banks and the Paris Club of creditor countries would have an important role in organizing debt restructuring in support of these programs. (The Paris Club, formed in the 1950s, is the multilateral forum in which government creditors reschedule official bilateral debts and ensure comparability of treatment of creditors, while monitoring progress of the debtor countries.)

Stage Two (1985-89)

In the mid-1980s, the threat to the financial system due to a default of the middle-income debtors receded as commercial banks improved their balance sheets. At the same time, it became evident that the economic problems of many debtors were more structural than had been assumed earlier, and required a longer-term response from debtors and creditors alike. Social and political factors delayed or undermined the implementation of reforms. Further, private capital from

within these countries fled abroad seeking greater and more secure rates of return. The absence of adequate domestic reform exacerbated the problem of capital flight and thus compounded the balance of payment difficulties. Debt rescheduling terms were revised to provide longer repayment periods, capitalization of interest by official lenders, and new lending by commercial banks and international financial institutions. These measures did not, however, provide for debt or debt-service reduction.

In 1985, the Baker Plan was introduced to make new money available to sustain the levels of investment necessary to restore growth and thus allow the major debtors to "grow out of their debt." During this period, the negotiations between debtor countries and creditor institutions led to agreement on a "menu of options" for debt relief which included "exit" bonds with extended repayment periods and lower interest rates.

It had also become evident that the debt problem of the poorer developing countries was qualitatively different from that of the large middle-income countries. Many of the debt-distressed, poorer countries had a larger debt burden in relation to the size and potential of their economies. Moreover, these countries, which often relied heavily on one or two commodities for their export earnings, had suffered a significant decline in their terms of trade in the first half of the decade. As a result, their capacity to service their debt or resume growth was severely impaired. For the poorest countries, mostly those in sub-Saharan Africa, the very survival of their people was at stake.

Canada was a leader in responding to these circumstances. We had already provided for duty-free entry of products from the least developed countries under the General Preferential Tariff scheme. We were among the first to move in 1986 to an all-grant aid program and in 1987, the Government announced the forgiveness of C\$672 million in ODA loans of the Francophone and Commonwealth countries in sub-Saharan Africa. We supported and played a leading role in the Special Session for Africa in the UN General Assembly in 1986 and the World Bank's Special Program for Africa.

We also participated in the establishment of the Enhanced Structural Adjustment Facility of the IMF, making available up to C\$725 million in loans and grants, and the replenishment of concessional funds of the World Bank and regional development banks which provide low-interest loans to low-income countries undertaking adjustment programs.

Stage Three (1988 to present)

In March 1989, building upon suggestions from Canada, France and Japan, the U.S. administration suggested that resources of the international financial institutions be used to help debtor countries exchange old commercial debt for new, government-backed bonds. The benefit to the debtor countries, largely middle-income, was that the new debt would have either a significant reduction in the principal or in the interest rate payable. An early effort to reduce the debt overhang could speed efforts to return to international creditworthiness.

These Brady Plan proposals acknowledged the need to combine the objectives of the debt strategy and of development policies. The very size of the debt overhang was such that most countries would not be able to "grow out of their debt problem" and therefore, in the right circumstances, it was desirable to use multilateral funds to help reduce debt obligations. At the same time, the Brady Plan proposals sought to reduce or reverse the transfer of risk from private to public institutions resulting from commercial bank efforts to reduce their exposure.

The Brady Plan proposals also recognized that the debtors had to adopt policies to attract both direct and indirect investment and that debt/equity swaps could be a useful component of such a strategy. Other debt conversion mechanisms, such as debt buybacks or debt for nature/child development, have now also become more common. The World Bank estimates that nearly US\$45 billion of debt has been converted in one manner or another. So far these mechanisms have been applied largely to the commercial debts of larger developing countries.

Those countries that have instituted vigorous adjustment programs and benefited from the Brady Plan have been rewarded with an improved economic outlook.

There has been a major return of flight capital to Mexico, for example, and Venezuela, Chile and Mexico have all been able to tap international capital markets for small bond issues. This new creditworthiness will also support efforts to attract new direct investment.

The commercial debt of the poorest countries is small in absolute terms, and the Brady Plan itself will not bring major benefits to them. Neither an early return to international capital markets nor major new investments are likely for the smaller, low-income countries, although the return of private flight capital could have a significant impact on investment levels.

Measures to assist the poor, debt-distressed countries will therefore have to emphasize grant or highly concessional external finance and in all likelihood, a higher degree of debt reduction as appropriate. The World Bank has instituted a mechanism to convert loans at market rates to highly concessional terms for countries who have become eligible. Also, US\$100 million of World Bank repayments have been put aside to fund commercial debt reduction for the poorest, at these highly concessional rates.

At the Toronto Economic Summit in 1988, summit leaders recommended that the Paris Club of creditor countries adopt new measures for the debt of the poorest countries, now known as "Toronto Terms." These provide for either debt or debt-service reduction or extended repayment periods for official bilateral debt. At the Houston Economic Summit in July 1990, leaders asked the Paris Club to continue to review additional measures and the implementation of "Toronto Terms" for the poorest countries. This fall the U.K. and the Netherlands have made specific, new proposals for significant debt reduction for eligible low-income countries. Agreement was also reached at Houston to ask the Paris Club to review options for lower middle-income countries. Since then the Paris Club has decided to provide additional relief to lower middle-income countries including extended

repayment and the possibility of debt swaps. The situation continues to evolve even as this response is being written.

TYPE OF DEBT

Official Development Assistance Loans

Over time, the servicing of loans given to developing countries to help their development became a burden on their economies. Canada has been a leader in providing grant aid, debt relief and forgiveness of ODA loans to low-income and lower middle-income countries implementing economic reforms:

- In 1978, in response to a resolution of the UN Conference on Trade and Development, Canada decided to forgive the ODA loans of all the least developed countries, valued at C\$232 million. All future aid was offered on grant terms for these countries.
- In 1986, Canada decided to offer all future bilateral development assistance on grant terms. Our bilateral development assistance does not contribute to growth in the debt burden.
- Subsequently, the Government forgave the ODA debts of the East Africa Community, Togo and Mauritania, valued at C\$68 million.
- In 1987, Canada agreed to forgive the ODA debt of Commonwealth and Francophone countries in sub-Saharan Africa, valued at C\$672 million.
- This past March, the Prime Minister announced that Canada would forgive the C\$182 million in ODA loans of the Commonwealth Caribbean countries.

To date, Canada has undertaken to forgive C\$1.1 billion of ODA debt. While our primary concern has been to assist the development of low-income countries, the debt of a number of lower middle-income countries has also been forgiven, in recognition of their debt problems and efforts to undertake adjustment.

Official Bilateral Debt

Official export credits are loans, extended or guaranteed by government agencies, to support commercial sales of goods and services. For Canada, these loans are usually offered by the Export Development Corporation or the Canadian Wheat Board.

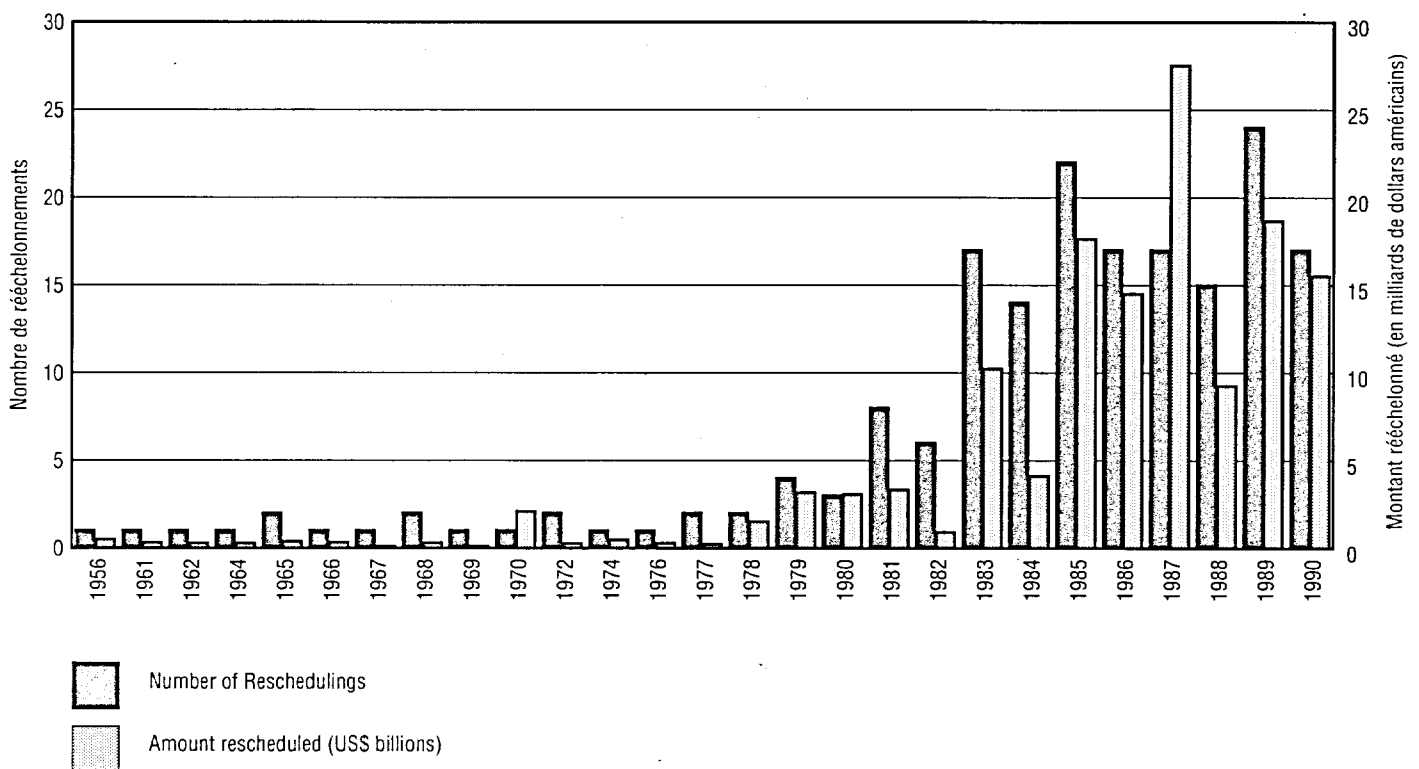
When countries experience difficulties in servicing their official bilateral debt, they are expected to enter into an IMF-supported adjustment program and then to come to the Paris Club to obtain appropriate debt rescheduling.

The role of the Paris Club is to be supportive of countries in difficulty, by relating debt service payments to the country's capacity to pay. Rescheduling by the Paris Club normally entails the deferral of payment obligations (interest and principal) over long periods of time and is conditional on an IMF-supported adjustment program.

The total debt rescheduled by the Paris Club, from 1982 when the debt crisis broke until March 1990, is estimated at US\$117 billion. There have been 143 separate reschedulings involving 53 countries over the past eight years. This contrasts sharply with the 1960s and 1970s, when reschedulings were relatively infrequent (see Tables III and IV).

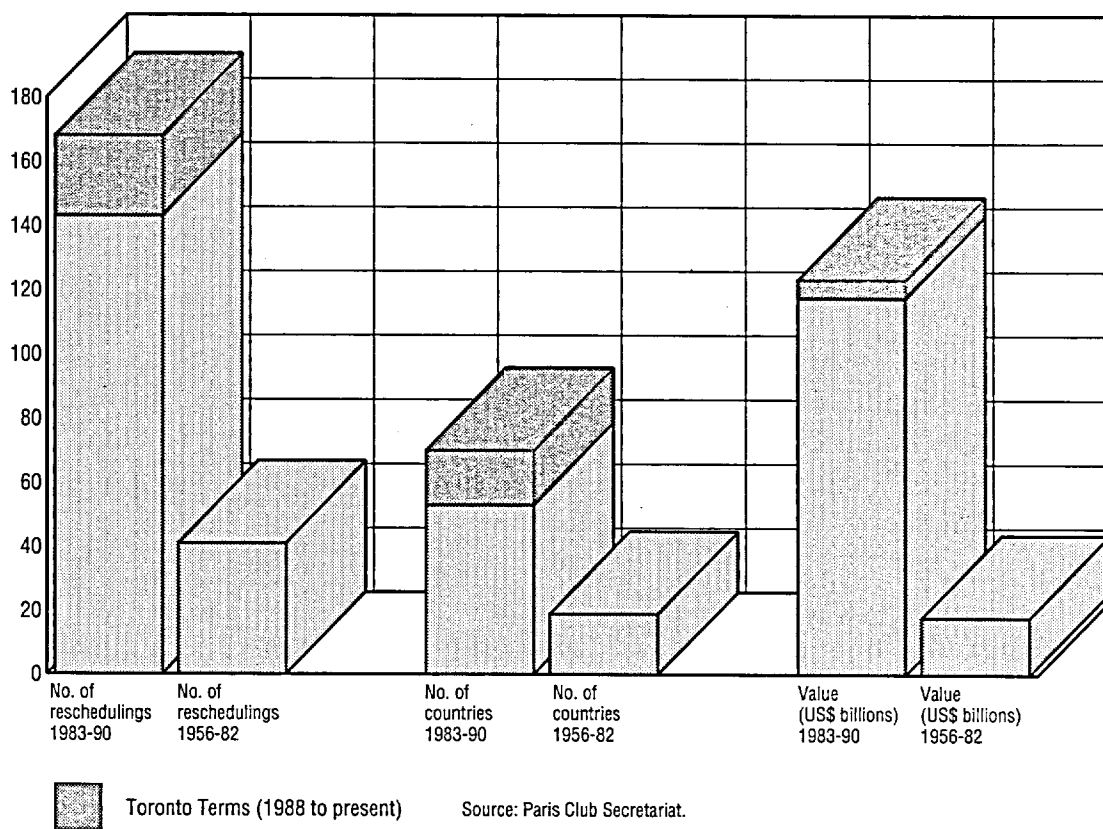
The debt situation of the poorest countries has been of special concern to Paris Club members. Under the Toronto Terms, these countries may be granted relief on their official debt during the moratorium period under one of three options: a) a one-third reduction in their debt; b) extended relief on their official debt repayment periods of up to 25 years; or c) a reduction in the interest rate charged by the lesser of 3.5 percentage points or 50 per cent. Creditor governments were urged to fund the reductions with new monies, not drawn from existing ODA budgets. **Canada has consistently offered lower interest rates (option c) and the Government allocated new money to the ODA budget for this purpose.** To date 18 countries have had servicing obligations on nearly US\$6 billion of debt rescheduled under the Toronto Terms.

Table 3
Paris Club Reschedulings



Source: Paris Club Secretariat

Table 4 Paris Club Reschedulings



International Financial Institutions

The role of the IMF is to preserve the financial integrity of the world monetary system and, when necessary, to provide balance-of-payments assistance, usually for a short-term, to countries experiencing difficulties in their external payments. The multilateral development banks (the World Bank and similar regional institutions) have traditionally provided concessional and non-concessional finance for development purposes.

The multilateral institutions have made significant contributions to resolving the debt problem. They have provided considerable external finance for adjustment programs and served as a catalyst for further bilateral or commercial credits. More recently, up to US\$25 billion of IMF and World Bank resources (including US\$100 million of World Bank income) have been made available for debt-reduction schemes under the Brady Plan. Also, the Inter-American Development Bank (IDB) recently agreed in principle to provide funds for debt reduction.

To ease the cost of borrowing for low-income countries, multilateral institutions have provided more concessional funds for adjustment programs, or to finance investment, through the IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility, the low-interest loans of the International Development Association or the development funds of the regional banks.

Debt-reduction measures would not be appropriate for IMF credits because this would undermine the revolving nature of its resources and limit its ability to provide

future assistance. Similarly, rescheduling of debt owed to the World Bank or regional development banks would undermine the exceptional credit rating of these development banks, which enables them to borrow on international markets at preferred rates. Since additional costs would have to be shared among all borrowers, those borrowers not in difficulty would have to pay higher rates of interest.

The problem of the growing arrears of debtor countries to the international financial institutions has been an issue of increasing importance in recent years. These arrears now exceed US\$5 billion. **A new approach was established in 1988, whereby the international community led by a friendly creditor country, e.g., Canada for Guyana, formed a "Support Group" to mobilize exceptional resources for a program of economic reform and to enable the country to clear its arrears.** Subsequent improvements in 1990 have strengthened this new approach and should benefit other countries in similar circumstances.

Commercial Debt

Most of the commercial bank debt is owed by middle-income countries. Many banks are now seeking to reduce their sovereign loans to the Third World and have either availed themselves of opportunities to participate in Brady-type operations in Mexico, Costa Rica, the Philippines and Venezuela, or have sold debt on the secondary market. While some larger, middle-income debtors have been able to return to international capital markets, commercial banks are reluctant to provide new financial resources for smaller, low-income countries where current commercial opportunities are negligible.

The total debt of problem debtor countries owed to Canadian commercial banks is now estimated at some C\$13 billion, most of which is owed by Latin American countries, as compared to C\$23 billion in 1983. Throughout the debt crisis, the Office of the Supervisor of Financial Institutions has monitored closely the exposure of Canadian banks and has required that banks provision a certain amount against their loans to a group of problem debtors. At present, this is set at a minimum of 35 per cent of the face value, although the major banks have voluntarily chosen to provision significantly more.

The Canadian banks have acted responsibly in managing their exposure and participated in the negotiation of rescheduling agreements, new money packages and, more recently, debt-reduction schemes under the Brady Plan. As most banks, including Canadian institutions, are now well provisioned against possible losses on their international loans, the risk of a bank failure is greatly reduced as compared to earlier this decade.

Economic Adjustment, Conditionality and International Financial Institutions

Economic Adjustment

There is widespread consensus today that sustainable macro-economic policies and structural economic reform are necessary for both industrialized and developing countries to adapt to globalization and rapid change in the world economic system. This is what a number of successful economies in Southeast Asia, for example, have done throughout the 1980s. An ongoing commitment to economic adjustment is increasingly recognized as the surest way of establishing continued economic growth, raising standards of living, and improving prospects for future generations.

When a country's economy gets into difficulty the first priority is to establish and then maintain a sound macro-economic framework. Excessive demand fuelled by loose monetary and fiscal policies and an overvalued exchange rate must be restrained quickly. This macro-economic stabilization has been the central objective of IMF programs, which have attached conditions to macro-economic performance when providing balance-of-payments support.

The second and equally necessary objective is the reform of inappropriate sectoral or regulatory policies and an adequate response to changing external factors in the world economy. Structural adjustment requires sustained measures over a long period of time.

Many developing countries have been able to adjust in the face of difficult external circumstances and have continued to service their debt throughout the 1980s. These countries have generally adjusted quickly to external shocks and pursued outward-oriented export strategies which have enabled them to reduce their debt relative to exports and to avoid having to borrow abroad to finance consumption.

In 1980, South Korea had one of the highest debts, relative to the size of its economy, but has since been able to overcome its debt problem through strong economic and export growth. But such examples are not found solely in the Pacific Rim. Certain countries in Latin America and sub-Saharan Africa have managed also to cope with the difficult international conditions. In Africa, Kenya, Botswana, Zimbabwe and Mauritius are examples where good economic management has resulted in higher growth, lower inflation and the absence of serious debt problems. In Latin America, Mexico, Bolivia, Colombia, Costa Rica and Chile demonstrate that the assistance of the international community and credible policies can enable debtor countries to resume economic growth and development.

For all developing countries, in particular debtor countries, international trade and the development of export potential and markets are essential to

increase their capacity to service the debt. It is also essential if Canada is to benefit from export possibilities resulting from their growth.

Canada has pursued a policy of fullest possible liberalisation of the multilateral trading system with particular improvements in market access for agriculture and tropical products. We seek a strengthening of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) disciplines and codes and have led the debate on the need for a World Trade Organisation — the latter idea was endorsed by the South Commission in its recent report. While we support special consideration of developing country circumstances, especially for the least developed countries, Canada believes the integration of all countries in the multilateral trading system, where all share the same rights and obligations, is a central objective.

The debt overhang places additional burdens on the ability of debtor countries to respond to environmental problems. **Adjustment programs must be sensitive to environmental concerns.** Debt for nature conversions are one way to reduce the debt obligation while providing resources for environment projects. Policies designed to achieve sustained growth will afford the basis to overcome the problems of poverty and over-population which are at the root of many low-income countries' environment problems.

Conditionality

When the debt crisis broke, the initial response of international financial institutions was to apply economic performance conditions aimed at macro-economic targets to address the immediate balance-of-payments crisis. Essential as this was to establishing a firm basis for longer-term growth, the medicine was strong and the short-term result was often an abrupt fall in output, loss of jobs, higher domestic prices on sensitive items and a decline in social services.

This initial, uni-dimensional approach to conditionality has evolved into a broader, more growth-oriented framework to address the underlying economic problems of these countries, taking into account social and political factors.

The three essential elements are:

- a) Short-term stabilization policies of the debtor country must be implemented in the framework of a medium-term plan for structural adjustment and adequately financed by external sources, e.g., international financial institutions, commercial banks, regional development banks and bilateral donors.
- b) Structural adjustment programs should be designed with both economic equity and efficiency objectives in mind and allow for attenuation of adverse social and environmental consequences.
- c) An adjustment program can succeed only if it has the support of the population and the commitment of its political leadership.

Canada led the international community in supporting this multi-dimensional approach. For example, we were among the first to argue for, and support, adjustment programs in Ghana which took into account the consequences for the poor. We also provided highly concessional funds to low-income countries in recognition of structural rigidities in their economies. More recently in the governing bodies of the multilateral institutions, we have stressed the need for lending strategies based upon poverty reduction objectives. We have also emphasized that social programs, such as literacy campaigns, basic health care, family planning, etc., can have very high economic rates of return and contribute to the improved efficiency and productivity of an economy.

Canada and the Multilateral System

Canada's approach to debt fits into a broader framework of its commitment to the multilateral system and its financial institutions. **Canada believes in strong multilateral institutions based on universal membership where decisions should be made on economic and financial criteria.** Without an internationally agreed program, the debtor is unlikely to obtain sufficient external assistance to allow the structural adjustment program to work. Bilateral measures on their own would not likely lead to the desired results. Further, the multilateral institutions could become paralysed by conflicting political objectives or economic conditionality introduced by individual governments.

Our goal is to ensure that conditionality is both economically sound and socially just. Political and social factors should not be ignored. The World Bank last year produced a key report on Africa which stressed the necessity for "good governance" including a fair and effective public administration and judiciary, and the importance of participation of citizens in decision-making affecting them. Similarly, the Ministers of Development of the Organization for Economic Co-operation and Development issued a statement on development for the 1990s which indicated that "participatory development" will be a major objective. Finally, the Houston Economic Summit accepted a proposal from Canada that economic reform based on enterprise and market signals requires an open, democratic and accountable political system.

Canadian Policies in Response to the Debt Problem

The world community is now launched on a new stage of the response to the debt problem. The Gulf crisis and the oil price rise serve to highlight the vulnerability of the developing countries, particularly the poorest, to external economic shocks. In September, the Interim Committee of the IMF, chaired by the Minister of Finance, discussed the problem of the oil price rise and the debt strategy in depth. It was agreed that more flexible and intensified use of existing measures may be necessary to deal with the situation.

Following the recommendation of the Houston Economic Summit last July, which Canada had proposed along with other countries, new measures are being discussed in the relevant bodies. **Canada has urged the Paris Club to conduct a major review of possible options to ease the debt burden of low and lower middle-income countries.** Similarly, a meeting of the IDB Committee of the Board of Governors, chaired by the Secretary of State for External Affairs, considered and later adopted proposals to use IDB resources for commercial debt-reduction programs in conjunction with the IMF and the World Bank.

Prime Minister Mulroney took the lead, as co-chair of the World Summit for Children attended by over 70 heads of government, in putting the need to address the problems of children on the international agenda. Also, at the September meeting of the Development Committee, the Minister of Finance put forward Canadian ideas on how multilateral institutions, particularly the World Bank as the largest, could attack poverty and improve opportunities for women. Subsequently at the October 1990 meeting of Commonwealth Ministers responsible for women's affairs held in Ottawa, there was consideration, at Canada's initiative, of the implications of structural adjustment for women. Canada will continue to provide strong leadership on these issues.

A number of debt-distressed countries are found in Eastern and Central Europe. As they undertake major economic and political restructuring of their societies, they also will require necessary support from the world community. Such support will not detract from Canada's commitment to the developing world.

At the present time, virtually all Latin American countries have democratic governments, a unique event in the history of that part of the world. The Government recognizes that the consolidation of democratic institutions and values is directly related to the restoration of a vibrant and healthy economy. **The Canadian approach incorporates these concerns which are to a large degree already reflected in our policies on human rights and development assistance.**

Highlights of Canadian Action

- 1978** • Canada forgave the Official Development Assistance (ODA) debt of the least developed countries in response to a resolution of UNCTAD. The value of these loans forgiven for the 13 countries was C\$232 million.
 - 1984** • Canada amended its General Preferential Tariff (GPT) scheme to provide the least developed countries with duty-free entry and subsequently, more liberal rules of origin, for all products covered under the GPT.
 - 1986** • At the UN Special Session on Africa the Government announced a five-year moratorium on ODA loan repayments for sub-Saharan Africa.
 - The Government announced that all future bilateral aid would be given on a grant basis.
 - 1987** • The ODA loans of Togo and Mauritania and debts incurred by Uganda, Tanzania and Kenya for the defunct East African Community, totalling C\$68 million, were forgiven.
 - Canada announced the forgiveness of C\$672 million of ODA loans to 13 Commonwealth and Francophone countries in sub-Saharan Africa.
 - Canada pledged approximately C\$230 million for sub-Saharan Africa under the World Bank's Special Program for Africa for the period 1987-90.
 - 1988** • At the Toronto Economic Summit, Canada and its partners, agreed to provide concessional debt rescheduling for low-income countries. Canada has allocated additional aid money for this purpose.
 - Canada agreed to contribute up to C\$725 million in loans and grants to the Enhanced Structural Adjustment Facility of the IMF to provide highly concessional loans to finance economic reform programs undertaken by low-income countries.
 - 1989** • As part of the ninth replenishment of the concessional loan resources of the International Development Association of the World Bank, Canada agreed to contribute C\$829 million over three years.
 - 1990** • Canada announced the forgiveness of C\$182 million of ODA loans by 11 Commonwealth Caribbean countries.
-

Official Development Assistance

Canada has been a leader in forgiving the aid debt of developing countries and has forgiven C\$1.1 billion in ODA loans in the past 12 years.

The Government will introduce legislation providing for further ODA debt forgiveness, on a case-by-case basis, for low or lower middle-income countries which are debt-distressed and are undertaking needed economic reforms. Such forgiveness will also be closely linked to Canada's assessment of the implementation of development programs and to the provision of local funds for social programs.

Official Bilateral Debt

The Government believes it is appropriate to review debt or debt-service reduction options for those whose debt is primarily owed to creditor governments and not commercial banks (i.e., those for whom the Brady Plan is not relevant). This review is now under way in the Paris Club.

Canada supported the Houston Summit's call on the Paris Club to institute longer repayment terms for the lower middle-income countries and to provide possibilities for debt conversion. These are now being implemented by the Paris Club where further measures are also being discussed.

Canada has supported the extension of Toronto Terms beyond Africa and favoured their enhancement. Recently, both the U.K. and the Netherlands have made public proposals for greater debt reduction. **The Government is of the view that greater debt reduction will likely be needed by many of the poorest countries and we will participate in these discussions in a positive manner.**

Any debt reduction should be multilaterally agreed and be conditional upon commitments to sound economic policies. Canada will support measures for economic reform and pursue opportunities to ensure that debt reduction is linked directly to measures to foster sustainable development, including the use of counterpart funds.

While the Government believes that sovereign loans are ultimately collectable, it has considered it prudent to establish an allowance for general contingencies in light of international strategies to address the international debt problem.

Commercial Debt

Canada will participate, on a case-by-case basis, in debt buyback or conversion schemes using Official Development Assistance funds which could support child-related, environmental or other social objectives and programs. Costa Rica

is the first case in point. We will be careful to ensure that these actions lead to a significant developmental impact.

Canada has recently agreed to support proposals that the IDB use some of its funds to support multilateral debt reduction in close co-ordination with the IMF and the World Bank, while ensuring the IDB develops the capacity to manage these complex transactions.

Other

The Government is examining possibilities for the expansion of a debt-management project, initially developed by the International Development Research Centre (IDRC) with the Commonwealth Secretariat, to include non-Commonwealth nations. CIDA and IDRC will explore ways to adapt the program to non-English-speaking countries and provide hardware, training and specialized software to allow developing countries to improve the management of their commitments and cashflow.

Sound fiscal and monetary management in Canada will support efforts of the debt-distressed countries because lower foreign borrowing (Canadians borrowed C\$20 billion abroad last year) will increase the amount of international capital available to debtors.

Conclusion

Canada's concern for the problems of the developing countries burdened with debts is not only for humanitarian reasons. Economically healthy and vibrant developing countries will be stronger partners in our interdependent world. Their economic growth will create new opportunities for Canadian exports and investment which will create jobs in Canada. Development will help reduce regional tensions and promote peace and stability.

Responses to the Recommendations of the Report of the Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT)

CHAPTER II

Recommendation

There should be a legislated framework and floor for CIDA funding and provision that ODA funds be used solely to benefit the needy in developing countries.

Response

The Government continues to believe it is not appropriate to legislate a framework or funding floor for the Canadian aid program. The strategy "Sharing our Future," issued in 1988, clearly states that the primary purpose of Canadian development assistance is to help the poorest nations and people of the world. This commitment has not changed.

Recommendation

Canada should seek support of other governments for an international conference on debt and sustainable global adjustment which would seek negotiated commitments to policy reforms by all countries.

Response

The issues raised by the debt problem and the need for international economic co-operation is addressed in the spring and fall meetings of the IMF's Interim Committee (chaired by the Minister of Finance) and the joint IMF and World Bank Development Committee. As well there have been extensive discussions in UN fora such as the General Assembly, the recent UN Conference on the Least Developed Countries, the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the preparatory meetings for the 1992 UN Conference on Environment and Development. The issues of debt and development will also be discussed at the Commonwealth and Francophone Heads of Government meetings and the annual Commonwealth Finance Ministers' Meeting. These occasions provide ample opportunity for leaders to meet and take the necessary, concerted action.

The Government has emphasized consistently the need for pragmatic decisions on economic and debt problems. While there is broad consensus on the types of policies to be pursued and the need for external support, adjustment programs must be individually designed according to each country's circumstances.

CHAPTER III

Recommendation

Immediate action on the debt is imperative, but it must be part of an overall agenda for action on North-South issues which aims to put an end to the unacceptable consequences of mass poverty.

Response

The Government agrees it should pursue its commitment to reducing poverty in the developing world at every suitable occasion. Canada's position is clearly stated in the principles summarized in this document and in the aid strategy, "Sharing Our Future."

There is continuous discussion of the debt problem by debtor and creditor governments alike. As indicated elsewhere in the body of this document, we are in a period of major review and the range of measures is constantly being expanded and acted upon.

The elements of a basis for an overall agenda for action on North-South issues — development, the environment, international economic co-operation, poverty and debt — are thoroughly discussed in UN economic fora such as the recent UN General Assembly Special Session, the UN Conference on the Least Developed Countries, and UNCTAD meetings.

They are also the subject of substantive discussions among developed and developing countries at the annual General Assembly of the United Nations and are given special consideration in the Second Committee. The issues of economic development and debt were major elements of discussions at the annual meetings of the IMF and World Bank in September 1990 and will again figure prominently at the semi-annual meetings of the Interim and Development Committees in the spring of 1991.

Recommendation

The Government should establish a high-level advisory task force on international debt and adjustment to include representatives from government, business, non-governmental organizations (NGOs), academe and the Third World. We recommend that the task force report its findings regularly.

Response

The Government agrees it is desirable to consult interested groups and financial institutions on issues of development and international debt. To this end the Government will organize, in the near future, a seminar with participants from financial institutions and business, NGOs and church groups, and policy and research institutes whose purpose will be to facilitate an exchange of views and information on these issues. These consultations and the seminar will also serve to inform Canadians about the very serious and negative consequences of the debt.

burden for many developing countries and the international economy, and appropriate policies to deal with these problems. The Government will also examine how the consultative process might be continued.

Each spring the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Finance jointly host a seminar on international economic issues to which representatives of banks, business, academe, and NGOs are invited. Views on the international debt strategy, Canadian policies and other economic matters are shared among participants in wide-ranging discussions. The ministers meet frequently with their colleagues from developing countries and other industrialized nations at which time these issues are also considered.

A senior level inter-departmental committee (the Inter-departmental Co-ordinating Committee on Structural Adjustment and Debt) has been established to co-ordinate policies on structural adjustment and debt. There is also a regular meeting of concerned deputy ministers to review economic relations with developing countries which discusses, inter alia, the debt, trade, environmental and aid issues affecting our policies and programs. These officials meet and consult bankers, NGOs and academics on a continuing basis. They also participate in the meetings of the many international fora which discuss these issues and at which Third World countries are well represented.

CHAPTER IV

Recommendation

We believe that Canadian policies must reflect Canadian values of social justice, respect for human rights and democratic participation. Canada should have a policy framework, which is ethically coherent and economically responsible, to guide Canadian actions to assist debtor countries.

Response

The Government agrees that Canadian policies towards developing countries on issues of debt and structural adjustment must reflect Canadian values of enterprise, individual initiative, social justice, respect for human rights, and democratic participation. Policies must be both economically and environmentally sustainable, focus on the human dimension and poverty reduction and arise out of effective political participation by all. The consolidation of democratic institutions and values, as well as improvements in human rights, are directly related to the restoration of a healthy and vibrant economy.

The principles for Canadian policy outlined in the beginning of this document guide the Government in its debt and development strategy and parallel those proposed by SCEAIT.

Recommendation

The current 45 per cent ceiling on provisions allowable for tax purposes should be retained, but banks should be able to claim an additional loss on the difference between the amount already claimed and the total loss only when the Third World assets are written down or sold in ways which reduce the burden on the debtor countries.

Response

The Government believes that the effects of changing the tax code in the manner suggested in the Report would likely have little effect. Those Canadian banks which have already sold off most of their developing country loan portfolios would not be affected by the proposed change in the tax code. The other Canadian banks which continue to hold relatively large amounts of sovereign debt have been active users of Brady Plan operations or other conversion options. As a result, they are already disposing of their loans in ways which provide benefits to debtor countries.

Other dispositions, such as on the secondary market, can also have a benefit for the debtor, for example, when the debt is used to engage in the financial restructuring of distressed domestic corporations or when the ultimate result of a sale in the secondary market is a debt-for-equity swap. Changing the tax provision would merely change one favourable type of disposition now taking place in the secondary market for another with no additional net benefit for the debtor country.

A final concern is that skewing tax relief in the manner proposed would run counter to the broad tax policy objective of promoting and preserving tax neutrality. As a result, a bank could be penalized by being denied a legitimate deduction from income because of a loss, which is currently available to all financial institutions on other loans regardless of their origin.

Recommendation

Canada should advocate the adoption of additional debt concessions by the Paris Club members on official bilateral debt, in particular for the poorest and the most seriously affected. In responding to this recommendation the Government should table detailed proposals showing how they will apply to Canada's loans.

Response

The Government agrees that many debt-distressed, low-income countries need additional debt reduction. Canada favours debt reduction which is linked to economic reform and measures to foster sustainable development, including the use of counterpart funds.

At the Houston Economic Summit, leaders recommended that the Paris Club review additional measures to alleviate the debt burden in including a review of Toronto Terms for the poorest. Since then the U.K. and the Netherlands have made specific

proposals for additional concessions. The extent of debt relief and reduction of debt obligations will be determined in the context of the multilateral discussions of the Paris Club and the financial needs of the debtor identified in the agreed IMF program.

The Summit also suggested, and Canada fully endorsed, that there be a review of measures for lower middle-income countries. The Paris Club has recently approved guidelines for more generous treatment based on longer repayment terms. There is also a provision for debt conversion of lower middle-income debt, in the context of a rescheduling agreement. Further measures are under review.

Previously in this document, the application of Toronto Terms and the allocation of additional resources to fund the interest rate subsidy have been outlined. It is not possible to be specific about the effects of future measures as their exact nature is still being discussed in the Paris Club.

Recommendation

There should be an independent Canadian assessment of the debtor country's commitment to serious economic reform and equitable development that is sustainable, and consideration of the human rights situation.

Response

In assessing adjustment programs and debt-relief measures, the Government undertakes its own assessment of the commitment to economic reform and other factors such as indicated in the principles and policy statements of this document. Depending upon the circumstances, appropriate action is taken either through bilateral assistance programs or in some cases ODA debt forgiveness, or in multilateral institutions such as the international financial institutions or the Paris Club.

With respect to official loans on commercial terms, the eligibility for, and the extent of, debt relief is agreed by consensus in the Paris Club, based on an internationally supported program of adjustment and an assessment of the need for additional finance. The Government believes that such debt relief should be undertaken in a multilateral framework to promote burden-sharing among creditors, and in consultation with the debtor country concerned.

With respect to Official Development Assistance, the Government will introduce legislation providing for further ODA debt forgiveness for other countries, on a case-by-case basis, in accordance with Canadian policies.

In the past, the Government has undertaken bilateral initiatives to forgive the ODA debts of developing countries in response to UN resolutions or following its own review of the needs of other low-income and debt-distressed countries. In one case (Myanmar, formerly Burma), Canada has not forgiven ODA loans because of our concern about the human rights situation in that country.

Recommendation

The Government is urged to make best efforts to seek the agreement of concerned authorities on new accounting principles for Canadian official loan exposure. The Government is called upon to table annually in Parliament, a complete statement of all debt exposure in developing countries and details of any actions taken by the government to reduce the burden of debt.

Response

The Government agrees that it is prudent, in the light of evolving multilateral efforts to address the debt problem, and to establish an allowance for general contingencies.

Information on ODA debt measures is published annually in the Public Accounts and two appendices summarizing ODA debt forgiveness and ODA debt outstanding are attached. Specific measures to reduce the debt burden are released and distributed to members of Parliament as decisions are taken. To disclose detailed figures for official non-concessional debt, which contain commercially sensitive information, is not appropriate.

Recommendation

Canada should advocate a new approach by the international financial institutions in the way it responds to the debt problem, applies conditionality and attends to the problems of the poor. This approach should serve the goals of human-centred, democratic and sustainable development.

Response

The Government agrees that Canada should pursue multilaterally our objective of sound economic development which is socially responsible and respectful of democratic principles and human rights. These criteria guide our approach to the issues of structural adjustment and conditionality for debt-distressed countries in multilateral fora.

At the recent World Summit for Children, co-chaired by Prime Minister Mulroney and attended by over 70 world leaders, Canada provided strong leadership on the need for more resources for programs of basic health, education and nutrition. This led to new commitments from multilateral institutions, including a reallocation by the World Bank which will amount to approximately US\$500 million annually, to basic health programs of benefit to children.

The approach of bilateral donors and the international financial institutions towards structural adjustment and conditionality has evolved considerably as the international community gained a greater understanding of the process. Increasingly the approach of these institutions is responsive to Canadian concerns as presented to their executive meetings by the Secretary of State for External Affairs, the Minister of Finance and the Minister for External Relations and International Development.

At the October 1990 meeting of the Commonwealth Ministers responsible for women's affairs held in Ottawa, there was consideration, in response to a Canadian initiative, of the implications of structural adjustment for women. The Ministers concluded such programs should strive to promote the economic contribution of women and to contribute to a more equitable sharing of the benefits. It was also agreed, as part of this Canadian initiative, that a draft declaration on women and structural adjustment be recommended to the Commonwealth Heads of Government for consideration at their next meeting in 1991.

Many adjustment measures can be of direct benefit to the poor. For example, adjustment policies which put a greater focus on development of the agricultural sector can help to reduce rural poverty. Canada is pressing the international financial institutions and developing countries to ensure that basic social services for the poor are maintained and, where possible, strengthened. The Government has consistently advocated these policies and has recently suggested that multilateral development banks consider allocating assistance conditional on recipient countries undertaking meaningful and sustained poverty reduction policies.

Recommendation

Canadian policy should be that international financial institutions should remain net lenders to developing countries, on a constant basis.

Response

In the early days of the debt problem, the IMF was a major source of funds to developing countries. Over the period 1982-84, net lending by the IMF to developing countries amounted to some US\$23 billion. This situation was reversed in subsequent years and net repayments to the IMF totalled US\$16 billion in the period 1986-89. This cycle has now come to an end and net lending to developing countries is projected at US\$2 billion in 1990.

Because of the relatively short-term, revolving nature of Fund resources and its fundamental purpose of fostering equilibrium in international payment flows, it would be inappropriate for the Fund to adopt the recommendation of the Committee. Because of the longer repayment terms for funds provided by the World Bank, its net lending has not been subject to such dramatic swings and has remained positive on an aggregate basis.

The role of the IMF and the World Bank is not limited to providing funds. The existence of Fund and World Bank supported programs serves as a catalyst for the mobilization of funds from other sources — multilateral, commercial and bilateral.

That many developing countries may have temporarily become net exporters of capital is disturbing, but there are a number of reasons for this. In some cases, a country may have been subject to large external shocks which are beyond its means to sustain on its own. In other examples, past loans have been poorly used and have not generated the economic growth needed to return to creditworthiness and

attract private capital. In others, inappropriate policies have caused large outflows of private capital over an extended period of time. (The flow of private capital out of the developing countries is nearly equivalent to the inflow of multilateral and bilateral aid funds into the developing world.) The catalytic influence achieved by instituting appropriate policies is often underestimated.

Recommendation

The Government should join the IDB-UNICEF "Debt Relief for Child Development" scheme and encourage other international financial institutions to seek other innovative ways to link debt relief with development purposes.

Response

The Government agrees to consider, on a case-by-case basis, the financing of high-priority development projects for the benefit of children, the poor, the environment, etc., using the debt-swap mechanism. The Government is also prepared to encourage other institutions to examine similar schemes. A portion of existing contributions to multilateral organizations might also be used in this manner, if it leads to local financing for appropriate development projects.

Recommendation

Canada should use its good offices to advocate reform and to promote a fresh approach to conditionality within the multilateral system, as well as between donors, creditor institutions and debtor countries.

Response

Canada has been and will continue to be an active advocate of appropriate policy reform and dialogue within the multilateral system. At numerous international meetings, most notably the UN Special Session on International Economic Co-operation and Development and the UN Conference on the Least Developed Countries, Canada has stressed the importance of effective public participation in the decision-making process in developing countries. Canada has also stressed the importance of human rights. We have pressed for greater economic efficiency and warned of the negative political and economic impact of corruption.

Canada recognizes the critical importance of the human aspects of development, including the need for policies which effectively seek to reduce poverty and improve equity. The Prime Minister's decision to co-chair the World Summit for Children, which resulted in new commitments from multilateral institutions, is but one example of Canadian leadership. At the recent World Bank Annual Meeting, the Minister of Finance asked the World Bank to examine how it could help ensure countries adopt meaningful policies to reduce poverty.

Recommendation

Strong public environmental assessment criteria should be applied to all international assistance programs, including those focused on debt relief and economic adjustment. The Government should devote greater attention and resources to supporting environmental efforts in indebted countries, including debt for nature transactions.

Response

The Government agrees that environmental assessment criteria should be applied to all development assistance programs. CIDA reviews the environmental impact of its project activities during the project preparation process and is currently reviewing its entire policy on the environment to further emphasize environmental programming.

As a result of an initiative by the Minister of Finance in 1988, environmental assessments and country environmental programs are being prepared by the World Bank. As well, the terms of the ninth replenishment of the concessional resources of the International Development Association, again reflecting Canadian leadership, called on the World Bank to prepare country action plans, develop guidelines for sensitive ecosystems, consult affected populations and have early executive board consideration of environmentally sensitive projects. We have supported the formation of a Global Environment Facility, on an interim, pilot basis, by the World Bank, which would develop programs in co-operation with the United Nations Environment Program and the United Nations Development Program.

The Government is actively supporting environmental concerns in regional development banks and UN agencies.

The debt overhang places additional burdens on the ability of debtor countries to respond to environmental concerns. The Government will consider debt-for-nature swaps, on a case-by-case basis, where the conversion of debt is linked to use of local resources for environmental purposes. Policies designed to achieve sustainable development will help overcome the problems of environmental degradation and over-population.

Canada played a key role in the negotiation of the Montreal Protocol for the Ozone Layer and the subsequent decisions both to expand its scope and to establish a fund for developing countries. Canada's contribution will be approximately C\$15 million for the first three years. The question of additional resources to support international environmental efforts in developing countries will be addressed in the Government's Green Plan.

Recommendation

Ways must be found to convert some of the dividends of East-West peace into North-South co-operation and to convert capacities for war into capacities for human development and conservation that add real security to our shared global environment.

Response

The Government agrees with the principle that we should work towards channelling military efforts towards development. The end of East-West tensions has opened new opportunities for international co-operation. Nevertheless, instability and regional tensions will persist for some time. Canada will continue to explore how we can shape the new world system to provide the stability required for peaceful development.

Recommendation

Canada should exercise leadership to change the multilateral system and improve international co-ordination.

Response

Canada has exercised, and will continue to exercise, leadership in the multilateral economic institutions and the UN discussions on international economic co-operation. The Prime Minister supported calls for a renewed North-South dialogue and for a Summit of Developed and Developing Countries. We have pursued an active role in the UN conferences and Special Session this year in an effort to revitalize these economic discussions.

In the multilateral development institutions we have been at the forefront of discussions on how to address poverty reduction in adjustment programs, drawing attention to environmental issues, proposing stronger programs for women in development and emphasizing basic health and education. More recently, the Prime Minister co-chaired the World Summit for Children and approached directly the heads of these institutions to seek their support for the objectives of the Summit.

Recommendation

Canada should move to grant more liberal access to developing country exports.

Response

The Government agrees that developing country access to world markets should be improved.

The Government is seeking the fullest possible liberalization of the multilateral trading system in the Uruguay Round of the GATT. We support, in particular, improvements in market access for agriculture and tropical products which will benefit the developing countries. We seek a strengthening of GATT disciplines and codes and have led the debate on the need for a World Trade Organization. The concept of a World Trade Organization was endorsed by the South Commission in its recent report.

Canada believes that the integration of all countries in the multilateral trading system, so that all share its rights and obligations, is a central objective. We also support

special consideration of developing country circumstances, especially for the least developed countries. Canada has one of the most liberal general preferential tariff schemes for developing countries, which provides for lower tariffs or duty-free entry of many products. We have also proposed the integration of clothing and textile trade into the GATT and the application of strengthened GATT disciplines.

It is in Canada's self-interest that developing countries return to economic growth and re-establish their ability to trade with us. International trade — particularly the development of debtor country export markets — is essential to a greater ability of the developing countries to service, and grow out of, their debt.

Recommendation

CIDA should also explore ways in which aid money might appropriately be used to support development-oriented debt-reduction transactions.

Response

The Government has just approved the first such transaction in Costa Rica, where C\$5 million of ODA will be used to retire commercial debt. An equivalent amount of local currency will be set aside by the Costa Rican government for social programs. Further opportunities will be actively explored by the Government where local funding can be set aside for development purposes.

Recommendation

The Government should do more to inform the public of the issues and problems raised by the debt crisis.

Response

The issues raised by the debt crisis are stressed in the strategy document "Sharing Our Future" which was adopted in 1988 and has been widely disseminated.

In preparation for annual economic summits, the Government has prepared, for the media and general public, extensive background materials on these issues.

This response to the SCEAIT Report has been designed to explain to the public the nature of the problem and the principles guiding Canada's response to the evolving debt strategy. It is also intended to indicate the direction of future policy in response to changing conditions as new measures to alleviate the debt burden are agreed in multilateral fora. The Government intends to distribute this response widely.

Appendix A

Canadian Official Development Assistance Forgiveness of Loans

1978	(C\$ millions)	
Afghanistan	1.3	
Burkina Faso	1.0	
Bangladesh	17.9	
Laos	2.5	
Nepal	2.5	
Botswana	36.2	
Malawi	39.2	
Tanzania	72.0	
Uganda	2.3	
Benin	15.0	
Mali	1.9	
Niger	40.1	
Sub-total		\$231.9
1987		
Togo	16.6	
Mauritania	4.2	
Kenya*	19.2	
Tanzania*	15.5	
Uganda*	12.2	
Sub-total		\$67.7

* National share of the debt owed by the defunct East African Community.

1987	(C\$ millions)	
Cameroon	143.7	
Côte d'Ivoire	80.0	
Congo	22.6	
Gabon	7.6	
Ghana	77.6	
Kenya	108.8	
Madagascar	22.9	
Nigeria	42.4	
Senegal	16.8	
Swaziland	1.4	
Zaire	31.3	
Zambia	86.2	
Zimbabwe	30.8	
Sub-total		\$672.1
1990 (announced but not yet introduced into Parliament)		
Barbados	23.5	
Belize	10.5	
Guyana	37.2	
Jamaica	93.4	
Trinidad and Tobago	7.2	
Leeward and Windward Islands:		
Antigua	5.2	
Dominica	1.7	
Grenada	0.7	
Montserrat	0.6	
St. Lucia	0.4	
St. Vincent and the Grenadines	0.9	
Sub-total		\$181.3
TOTAL ODA Loan Forgiveness (1978-1990)		\$1 153.0

Appendix B

Bilateral Canadian ODA Debt Outstanding

(as of end September 1990)

		(C\$ millions)
AFRICA:	Algeria	55.5
	Egypt	114.7
	Morocco	14.7
	Tunisia	112.4
	Sub-total:	\$297.3
AMERICAS:	Brazil	3.4
	Costa Rica	23.2
	Cuba	9.6
	Dominican Republic	4.3
	El Salvador	9.0
	Guatemala	3.8
	Honduras	33.1
	Nicaragua	18.4
	Peru	22.9
	Sub-total:	\$135.9
ASIA:	India	674.0
	Indonesia	235.9
	Korea	0.4
	Malaysia	11.2
	Myanmar	8.4
	Pakistan	543.1
	Philippines	3.9
	Sri Lanka	160.6
	Thailand	33.3
	Sub-total:	\$1 670.8
EUROPE:	Malta	0.8
	Turkey	26.2
	Sub-total:	\$27.0
	Grand Total:	\$2 131.0

Appendix C

List of Developing Countries

	GNP Per Capita (1988) (US\$)	Total External Debt (1988) (US\$ billions)
Low-Income Countries (Average)	320	
1. Mozambique *	100	4.4
2. Ethiopia *	120	3.0
3. Chad *	160	0.4
4. Tanzania *	160	4.7
5. Bangladesh *	170	10.2
6. Malawi *	170	1.4
7. Somalia *	170	2.0
8. Zaire	170	8.5
9. Bhutan *	180	0.1
10. Lao PDR *	180	0.8
11. Nepal *	180	1.2
12. Guinea-Bissau *	190	0.4
13. Madagascar	190	3.6
14. The Gambia *	200	0.3
15. Burkina Faso *	210	0.9
16. Mali *	230	2.1
17. Burundi *	240	0.8
18. Afghanistan *	250	1.5
19. Sierra Leone *	275	0.7
20. Uganda *	280	1.9
21. Nigeria	290	30.7
22. Niger *	300	1.7
23. Rwanda *	320	0.6
24. China	330	42.0
25. India	330	50.0
26. Tuvalu *	335	0.0
27. Pakistan	360	17.0
28. Kenya	360	5.9
29. Kiribati *	360	0.0
30. Togo *	370	1.2
31. Central African Republic *	380	0.7
32. Benin *	390	1.1
33. Haiti *	400	0.8
34. Ghana	400	3.1

35.	Equatorial Guinea *	410	0.2
36.	Maldives *	410	0.1
37.	Guyana	420	1.6
38.	Lesotho*	420	0.3
39.	Sri Lanka	420	5.2
40.	Guinea	430	2.6
41.	Yemen PDR * **	430	2.1
42.	Comoros *	440	0.2
43.	Indonesia	440	52.6
44.	Liberia *	450	1.6
45.	Zambia	475	6.5
46.	Mauritania *	480	2.1
47.	Sudan *	480	11.9
48.	Sao Tome and Principe *	490	0.1
49.	Cambodia	..	..
50.	Viet Nam	..	..

Middle-Income Countries
(Average)

1 920

(a) *Lower Middle-Income*
(Average)

1 380

51.	Bolivia	570	5.5
52.	Djibouti *	595	0.2
53.	Solomon Islands	630	0.1
54.	Western Samoa	640	0.1
55.	Yemen Arab Republic * **	640	3.0
56.	Senegal	650	3.6
57.	Zimbabwe	650	2.7
58.	Egypt	660	50.0
59.	Cape Verde *	680	0.1
60.	Philippines	695	29.5
61.	Dominican Republic	720	3.9
62.	Cote d'Ivoire	770	14.1
63.	Myanmar *	785	4.3
64.	Papua New Guinea	810	2.3
65.	Swaziland	810	0.3
66.	Tonga	830	0.0
67.	Morocco	830	19.9
68.	Vanuatu	840	0.2
69.	Honduras	860	3.3
70.	Guatemala	900	2.6
71.	Congo	910	4.8
72.	El Salvador	940	1.8
73.	Thailand	1 000	20.5

74.	Botswana *	1 010	0.5
75.	Cameroon	1 010	4.2
76.	Nicaragua	1 050	8.1
77.	Ecuador	1 120	10.9
78.	Jamaica	1 120	4.3
79.	Colombia	1 180	17.0
80.	Paraguay	1 180	2.5
81.	St.Vincent & Grenadines	1 200	0.1
82.	Tunisia	1 230	6.7
83.	Turkey	1 280	39.6
84.	Peru	1 300	18.6
85.	Jordan	1 500	5.5
86.	Belize	1 500	0.1
87.	Chile	1 510	19.7
88.	Fiji	1 520	0.5
89.	St.Lucia	1 540	..
90.	Dominica	1 680	..
91.	Syria	1 680	4.9
92.	Costa Rica	1 680	4.5
93.	Grenada	1 720	0.1
94.	Poland	1 745	42.1
95.	Mexico	1 760	101.6
96.	Mauritius	1 800	0.9
97.	Malaysia	1 940	20.5
98.	Panama	2 120	5.6
99.	Angola	..	..
100.	Lebanon	..	0.5
(b) <i>Upper Middle-Income Countries</i>		3 240	
101.	South Africa	2 290	..
102.	Algeria	2 360	24.9
103.	Suriname	2 460	..
104.	Uruguay	2 470	3.8
105.	Argentina	2 520	58.9
106.	Hungary	2 535	17.6
107.	Romania	2 605	2.8
108.	St. Kitts & Nevis	2 630	..
109.	Brazil	2 630	114.6
110.	Gabon	2 970	2.7
111.	Venezuela	3 250	34.7
112.	Trinidad & Tobago	3 350	2.0
113.	Korea, Republic of	3 600	37.2
114.	Portugal	3 650	17.2

115. Antigua and Barbuda	3 690	..
116. Seychelles	3 800	0.2
117. Greece	4 800	23.5
118. Oman	5 000	2.9
119. Malta	5 190	0.4
120. Libya	5 420	..
121. Iran	..	..
122. Iraq	..	..

* Least Developed Country

** As of 22 May 1990, united as one country.

Source: World Bank.

Glossary of Terms

Arrears - Accumulated unpaid interest and principal on outstanding loans. Loans which are in arrears are said to be “non-performing.”

Baker Plan - An initiative in 1985 of former U.S. Treasury Secretary Baker to encourage commercial banks and multilateral institutions to extend new loans to debtor countries, based on their willingness to implement appropriate economic reforms, to allow them to grow out of their debt problems.

Balance of Payments - The measure of a country's net international position in terms of income from exports of goods and services versus expenditures on imports (the current account), and financial inflows and outflows (the capital account). A “deficit” arises when a country pays out more than it receives.

Brady Plan - An initiative in March 1989 of U.S. Treasury Secretary Brady under which the International Monetary Fund (IMF) and World Bank would provide resources to debtor countries to facilitate debt-reduction operations with the commercial banks. To be eligible, the debtor countries must agree to undertake appropriate economic adjustment policies designed in co-ordination with the IMF and World Bank.

Capitalization of Interest - The addition of interest owing or future interest, to the loan principal.

Commercial Debt - Debt owed to a commercial lender such as a commercial bank.

Conditionality - The requirement that the provision of resources, usually by the IMF or World Bank, is closely linked to the willingness of the borrowing country to implement economic policies required to restore a viable balance of payments position and sustainable growth.

Concessional Lending - Loans offered to borrowing countries at below-market interest rates often with longer repayment periods and a grace period before principal payments are due.

Debt Buy-Backs - Purchases by debtor countries of their outstanding loans usually at substantial discounts.

Debt Conversion - Exchange of debt for another liability; e.g., debt for equity by changing a loan into shares in a company (see also debt swaps).

Debt-Distressed - Refers to a developing country experiencing ongoing difficulties in servicing external debt and whose debt is a major factor impeding its economic growth.

Debt Forgiveness - The cancellation of a loan.

Debt Overhang - Refers to the situation where the value of debt of a debtor country is so large relative to the size of its economy that it impedes economic growth and development.

Debt Reduction - The reduction of the outstanding principal owing on a loan or group of loans.

Debt Relief - A general term which can include one or several of the following: rescheduling of payments, reduction of outstanding principal and/or interest payments and reduction in interest rates.

Debt Rescheduling - The postponement of debt-service payments.

Debt Service - The amount of principal and interest owing for a given period of time, in accordance with the provisions of the loan agreement.

Debt-Service Reduction - Similar to debt reduction, but applied to interest and principal payments rather than the total debt.

Debt Swaps - Conversion of debt obligations into equity or other assets, or cancellation of debt in return for undertakings of the debtor to pursue certain policies; e.g., environmental protection or conservation of forests, social development or support for children.

Default - If a country fails to pay the interest and principal owing, it is then in default and ineligible for new loans and liable to legal actions. (There are no international "bankruptcy" proceedings for countries.)

Developing Countries - Countries with low standards of living in terms of income, poverty, malnutrition, literacy, housing etc. (refer to Appendix C). The World Bank classification of developing countries by per capita Gross National Product in 1988 follows:

- *Low-Income Countries* - Per capita GNP of US\$545 or less.
- *Middle-Income Countries* - Per capita GNP of more than US\$545, but less than US\$6 000.
 - Lower Middle-Income Countries - Per capita GNP of more than US\$545, but less than US\$2 200.

- *Upper Middle-Income Countries* - Per capita GNP of more than US\$2 200, but less than US\$6 000.

External Debt - Debts owed by a country to foreign creditors — generally referring to long-term debt.

External Resources - Financial, material or human resources provided to support economic growth and development efforts.

Exit Bonds - Bonds issued by debtor governments in exchange for existing loans. Exit bonds usually offer the debtor the advantage of principal or interest rate reduction and offer the creditor the advantage of a more secure form of debt. They are called “exit” bonds because they are marketable loans the holder can dispose of easily.

IMF Interim Committee - A 22-member advisory group of finance ministers which, although it has no formal powers, is the main policy-making body of the International Monetary Fund. Finance Minister Michael Wilson became Chairman of the Committee in January 1990.

International Capital Markets - International financing through commercial banks, bond markets and equity issues.

Macro-economic Adjustment - Economic stabilization of a country through appropriate fiscal, monetary and balance-of-payment policies. It is intended, combined with structural adjustment, to provide the basis for renewed economic growth with improved investor confidence and international creditworthiness, increased exports and new employment opportunities, etc.

Net Lending - Total of new loans minus the repayment of principal on old loans.

Official Debt - Debt owed to, or loans guaranteed by, governments, their official agencies and the international financial institutions; as distinct from debts owed to commercial banks or other private creditors.

Official Bilateral Debt - Short- or long-term loans which are issued, guaranteed or insured by governments or their lending agencies, usually to finance exports of goods and services.

Paris Club - An informal group of creditor countries, chaired by the French Treasury, that meets to consider requests to reschedule official bilateral debt provided or guaranteed by governments.

Provisioning - The setting aside of funds, or loan loss reserves, to cover potential losses on doubtful or high-risk loans.

Sovereign Loans - Amounts loaned to national governments and their agencies or to private firms with public guarantees.

Stock of Debt - Amount of outstanding principal at a particular point in time.

Structural Adjustment - The design and implementation of sector economic policies based on increased reliance on market forces, private enterprise development, more liberal trade and human resource development. These reform policies, in conjunction with macro-economic stabilization, are intended to enable a country to restore growth and adjust to external shocks and the rapid changes in the international economic environment.

Support Group - An ad hoc group of developed countries seeking to help countries with serious debt problems and protracted arrears to the international financial institutions (IMF, World Bank and/or regional development banks) to clear those arrears and implement an IMF-approved economic adjustment program.

Sustainable Development - The process of development, including economic, social, environmental and other factors, which establishes conditions for development to continue over the long term.

Terms of Trade - A measure of the relative movement of export prices against import prices during a given period of time.

Toronto Terms - Concessional treatment of the debt owed to governments by the poorest countries, which have requested debt rescheduling by the Paris Club. Toronto Terms were endorsed by the Toronto Economic Summit in 1988.

Transfer of Risk - The process where the relative risk associated with the total debt is transferred from one group of creditors to another; e.g., as the overall proportion of debt owed to commercial banks changes relative to that owed to governments and multilateral organizations.



**Réponse du gouvernement
au rapport du Comité permanent des
affaires étrangères et du commerce extérieur
ayant pour titre :
«L'avenir du monde et les intérêts du
Canada dans le dossier de l'endettement
du tiers monde»**

NOVEMBRE 1990

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20076718 7

DOCS
CA1 EA 90G56 EXF
Clark, Joe, 1939-
Government response to the Repor
of the Standing Committee on
External Affairs and Internation
Trade entitled: Securing o
43258239

**Réponse du gouvernement
au rapport du Comité permanent des
affaires étrangères et du commerce extérieur
ayant pour titre :
«L'avenir du monde et les intérêts du
Canada dans le dossier de l'endettement
du tiers monde»**

43.258.210

PRÉSENTÉ PAR

Le très honorable Joe Clark
secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Pensez à recycler!



© Ministre des Approvisionnements et Services du Canada 1990

Cat. N^o E2-128/1990

ISBN 0-662-57884-8

Le très hon. Joe Clark, C.P., député
Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures



The Rt. Hon. Joe Clark, P.C., M.P.
Secretary of State for External Affairs

Canada

le 15 novembre 1990

Cher collègue,

Je vous transmets par la présente la réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité permanent intitulé «L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde», rédigé par le sous-comité sur la dette internationale, présidé par M. Walter McLean.

Les questions dont le sous-comité a traité dans son rapport détaillé restent des préoccupations prioritaires pour le gouvernement. Ce sont des questions fort complexes et, comme il est mentionné dans le rapport, il faudra discuter et expliquer plus largement pourquoi le règlement de ces problèmes est important pour les Canadiens. C'est pourquoi nous avons décidé de répondre de façon détaillée au rapport et aux recommandations du Comité en traçant l'historique et l'évolution de la stratégie de la dette et en résumant les principes qui orientent les actions du gouvernement.

La stratégie de la dette ne cesse d'évoluer, et nous traversons actuellement une phase d'innovation particulièrement importante. Le Canada s'est efforcé d'assurer un leadership international en réclamant une approche du développement davantage axée sur les besoins des gens ainsi qu'un ajustement structurel qui respecte l'efficience économique et la justice sociale.

Nous avons de même demandé que les mesures additionnelles pour réduire le fardeau de la dette soient examinées et acceptées par les institutions multilatérales concernées de sorte que les pays en développement aient la capacité de poursuivre une croissance économique soutenue et un développement durable. Cela ne peut se faire indépendamment des politiques adoptées par le pays en cause. C'est pourquoi le Canada croit que des mesures d'allègement de la dette devraient être consenties lorsque le pays en cause s'est engagé à mener des politiques économiques saines et de bons programmes sociaux.

Vous aurez noté que cette description de la politique gouvernementale est conforme aux grands thèmes du rapport du Comité. Nous voulons tous faire comprendre au grand public que les politiques du gouvernement reflètent vraiment les valeurs et les principes que les Canadiens jugent importants.

Le gouvernement remercie sincèrement le sous-comité d'avoir préparé ce rapport qui, par sa présentation réfléchie, contribuera à mieux sensibiliser les Canadiens à ces questions.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Bosley'.

L'honorable John Bosley, C.P., député
Président
Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce extérieur
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

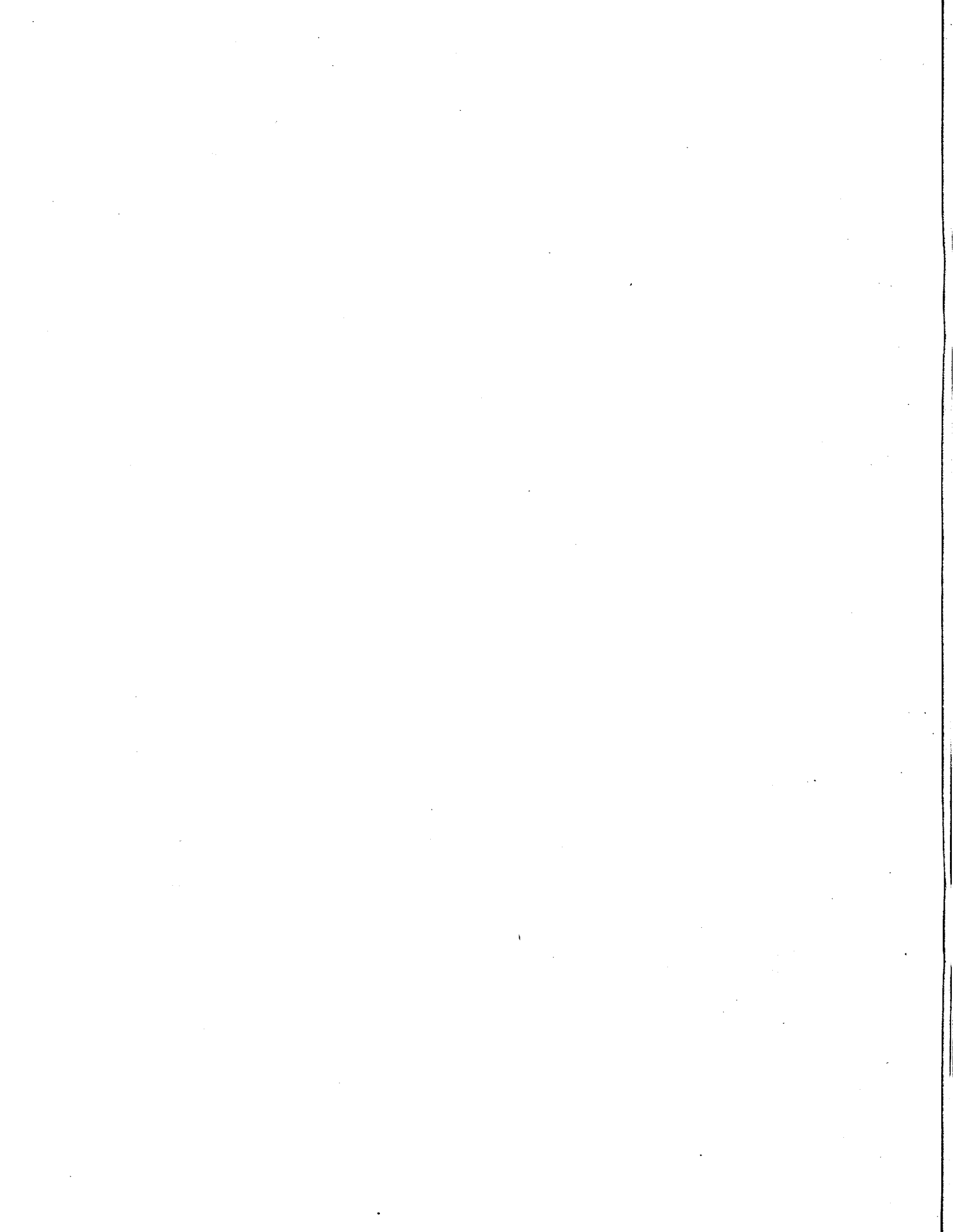


Table des matières

Sommaire	i
Principes sous-jacents à la stratégie de la dette telle que la conçoit le Canada.	1
La crise de l'endettement	3
Évolution de la stratégie de la dette.	6
Ajustement économique, conditionnalité et les institutions financières internationales	14
Les politiques canadiennes pour régler le problème de l'endettement	17
Réponses aux recommandations du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAECE).	21
Annexe A : Aide publique canadienne au développement : annulation des prêts.	32
Annexe B : Dettes en souffrance, au titre de l'APD canadienne, par pays	34
Annexe C : Liste des pays en développement	35
Glossaire	39

Les grands jalons de l'action canadienne

- 1978** • Le Canada annule la dette d'aide publique au développement (APD) des pays les moins avancés en réponse à une résolution de la CNUCED. Les prêts d'APD ainsi annulés totalisent 232 millions de dollars canadiens pour les 13 pays concernés.

 - 1984** • Le Canada modifie son Tarif de préférence général (TPG) pour prévoir l'admission en franchise des produits des pays les moins avancés et, subséquemment, la libéralisation des règles d'origine applicables à tous les produits visés par le TPG.

 - 1986** • À la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée à l'Afrique, le gouvernement annonce un moratoire de cinq ans sur le remboursement des prêts d'APD consentis aux pays de l'Afrique subsaharienne.
 - Le gouvernement annonce que toute son aide bilatérale sera dorénavant accordée sous forme de dons.

 - 1987** • Le Canada annule les prêts d'APD consentis au Togo et à la Mauritanie ainsi que les dettes de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Kenya au titre de l'ex-Communauté de l'Afrique orientale. L'initiative totalise 68 millions de dollars canadiens.
 - Le Canada annonce l'annulation de 672 millions de dollars canadiens en prêts d'APD consentis à 13 pays de l'Afrique subsaharienne membres du Commonwealth et de la Francophonie.
 - Le Canada annonce le versement d'environ 230 millions de dollars canadiens en faveur de l'Afrique subsaharienne dans le cadre du Programme spécial de la Banque mondiale pour l'Afrique pour la période 1987-1990.

 - 1988** • Au Sommet économique de Toronto, le Canada et ses partenaires acceptent de rééchelonner à des conditions favorables la dette des pays à faible revenu. Le Canada a alloué des crédits d'aide supplémentaires à cette fin.
 - Le Canada accepte de verser jusqu'à 725 millions de dollars canadiens en prêts et dons à la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI pour lui permettre d'offrir des prêts hautement concessionnels à l'appui des programmes de réforme économique entrepris par les pays à faible revenu.

 - 1989** • Dans le cadre de la neuvième reconstitution des ressources concessionnelles de l'Association internationale de développement (Banque mondiale), le Canada accepte de verser 829 millions de dollars canadiens sur trois ans.

 - 1990** • Le Canada annonce l'annulation de 182 millions de dollars canadiens en prêts d'APD remboursables par 11 pays antillais membres du Commonwealth.
-

Sommaire

Les pays en développement, surtout les plus pauvres, devront vaincre des obstacles considérables s'ils veulent, dans les années à venir, continuer de se développer et vaincre la pauvreté. Nombre d'entre eux ont une dette importante par rapport à leur économie, ce qui freine leur développement. De plus, avec leurs conséquences néfastes, la crise du Golfe et l'augmentation des prix du pétrole soulignent la vulnérabilité de ces pays face à la conjoncture extérieure.

Il n'existe pas de solution globale aux problèmes des pays en développement lourdement endettés. Un développement soutenu n'est possible que s'ils mettent en oeuvre des politiques efficaces et s'astreignent à un programme de réformes destinées à rétablir la santé de leur économie. De plus, ces efforts doivent s'accompagner de mesures d'aide extérieure adéquates, y compris d'un allègement du fardeau de la dette.

Trouver le moyen d'accélérer la croissance dans les pays en développement et d'y instaurer un régime de développement davantage axé sur les besoins de la population, voilà l'un des problèmes les plus urgents auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui. Tout en étant conscient de sa situation économique et budgétaire, le Canada se doit d'aller au devant des pays qui sont aux prises avec d'épineux problèmes d'endettement et de développement, et de leur venir en aide.

La communauté internationale est maintenant entrée dans une nouvelle étape. Les mesures offertes pour réduire le fardeau de la dette seront élargies avec l'adoption de nouvelles propositions dans diverses instances.

La position du Canada à l'égard du problème de l'endettement repose sur les **principes** suivants :

- 1) *La stratégie de la dette a pour objet d'aider les pays débiteurs à appliquer des mesures qui leur permettent de rétablir la santé de leur économie, de parvenir à un développement durable et de recouvrer leur solvabilité.*
- 2) *La coopération et la coordination des mesures à l'échelle internationale doivent nous permettre de nous assurer que les politiques mises en oeuvre sont appropriées, que le poids de la dette est réparti entre les débiteurs et les créanciers et que les ressources extérieures appropriées sont, en temps opportun, mises à la disposition de ceux qui en ont besoin.*
- 3) *L'adoption de politiques basées sur les principes du marché, la constitution d'un environnement favorable à l'investissement local et étranger et le respect de la liberté d'entreprise sont des mesures propres à favoriser la santé économique d'un pays.*
- 4) *Dans tout pays, la santé économique joue un rôle clé dans le renforcement du régime démocratique et du principe de la légalité, de même qu'en ce qui concerne le respect des droits de la personne.*
- 5) *Les ajustements structurels doivent viser la promotion de la justice sociale et économique, l'élimination des inégalités et la satisfaction des besoins des populations.*
- 6) *La capacité économique, le niveau de développement et la structure de la dette étant variables suivant les pays, la stratégie de la dette doit être appliquée au cas par cas.*

- 7) *Un régime de développement durable ne saurait être possible sans la mise en oeuvre de programmes d'ajustement destinés à réduire la pauvreté, l'ignorance et la sur population dans un environnement naturel qui est souvent exploité au-delà de ses capacités.*
- 8) *Seul un système d'échanges internationaux ouvert, libéral et crédible peut aider les pays débiteurs à maximiser leur potentiel commercial et à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources.*
- 9) *L'application de politiques rationnelles dans les pays industrialisés ne peut que favoriser la croissance et l'effort de redressement dans les pays débiteurs.*

LA POLITIQUE DU CANADA

Le Canada a joué et continue de jouer un rôle politique important en ce qui a trait à la stratégie de la dette.

Aide publique au développement (APD)

Depuis 1986, toute l'aide bilatérale accordée par le Canada aux pays en développement l'a été sous forme de subventions. Ainsi, l'aide que nous fournissons à l'heure actuelle ne contribue pas à alourdir le poids de leur dette extérieure.

En 12 ans, le gouvernement canadien a remis 1,1 milliard de dollars de prêts consentis à des pays en développement aux prises avec des problèmes d'endettement. Le gouvernement s'apprête également à adopter des mesures législatives destinées à alléger davantage la dette extérieure de certains pays engagés dans des programmes de réforme économique afin de leur permettre d'appliquer une plus grande part de leurs ressources à leur développement. Le cas de chaque pays sera étudié séparément, ou cas par cas.

Dette extérieure liée à l'aide publique bilatérale

Le Canada joue un rôle de chef de file dans la négociation d'accords multilatéraux destinés à restructurer et à réduire la dette liée aux prêts consentis par les sociétés publiques qui offrent des crédits à l'exportation aux pays pauvres qui sont lourdement endettés. Ainsi, conformément aux «modalités» adoptées au Sommet économique de Toronto en 1988, le Canada a réduit les intérêts que ces pays doivent payer. Des fonds supplémentaires ont été affectés à cette fin. Il faudra sans doute aller plus loin et le Canada collaborera avec les autres pays créanciers qui sont membres du Club de Paris en vue de l'adoption de nouvelles mesures.

Le Canada se rallie à la récente décision du Club de Paris d'accorder aux pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, qui éprouvent des difficultés à assurer le service de leur dette, la possibilité de bénéficier d'une période de remboursement plus longue ou d'une éventuelle conversion de celle-ci. Il participera donc activement aux consultations ayant pour objet l'adoption de mesures destinées à alléger davantage le fardeau de la dette de ces pays.

Dettes extérieures liées aux prêts consentis par les banques commerciales

Le Canada a appuyé activement les propositions du «Plan Brady» grâce auxquelles les banques commerciales, notamment canadiennes, ont participé à des opérations de réduction de la dette destinées à aider les pays lourdement endettés à s'acquitter avec moins de difficulté de leurs obligations. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale disposent de 25 milliards de dollars américains pour la mise en oeuvre de programmes issus de ces propositions. Le Canada a lui-même convenu cet automne d'appuyer une proposition mise de l'avant par la Banque interaméricaine de développement (BID) afin de participer avec la Banque mondiale et le FMI au financement d'opérations similaires.

Le gouvernement consacrera également des crédits d'APD à des programmes de rachat de dettes liés à la création de fonds de contrepartie qui pourront être utilisés dans le cadre de programmes de développement visant à lutter contre la pauvreté, à améliorer les conditions de vie des enfants et à protéger l'environnement.

Institutions financières internationales

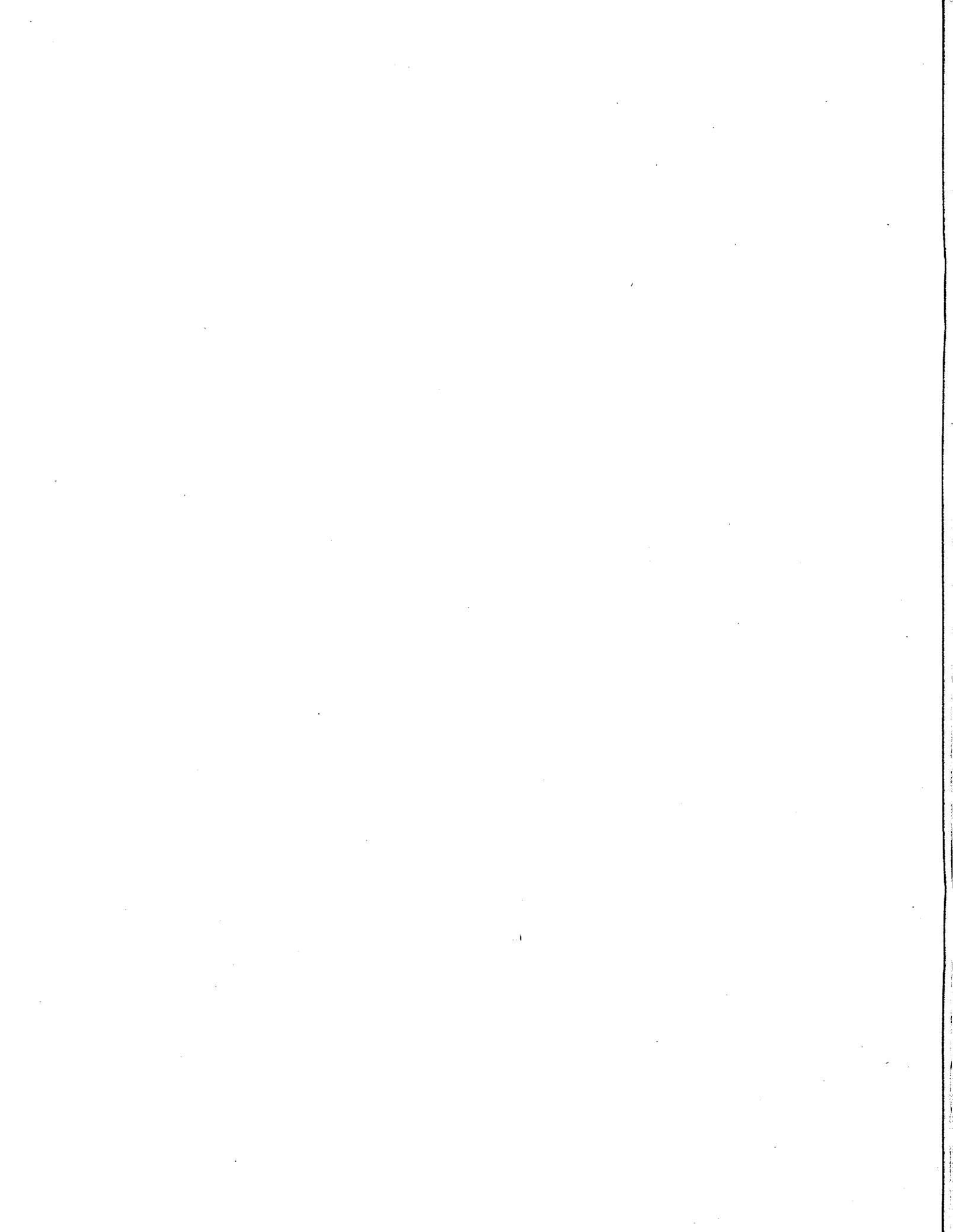
Le gouvernement estime que les institutions financières internationales doivent promouvoir des politiques de développement économique responsables sur le plan social et respectueuses des principes démocratiques et des droits de la personne. Ce point de vue se reflète dans notre façon d'aborder la question de l'ajustement structurel et de la conditionnalité en ce qui concerne les pays lourdement endettés. Le rôle de chef de file du Canada dans la promotion de ces objectifs auprès de la Banque mondiale et des organismes de développement régional est largement reconnu aujourd'hui.

Les institutions multilatérales se doivent de consacrer les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de politiques responsables. Cela veut dire non seulement des ressources financières qui sont octroyées dans des conditions normales, mais également des ressources qui sont consenties à des conditions très avantageuses pour leurs bénéficiaires. Ainsi, le Canada vient d'accepter de fournir 829 millions de dollars à la Banque mondiale pour des projets de financement concessionnel. Il continuera également de contribuer par l'entremise d'autres institutions à des fonds qui permettent d'accorder des prêts à des taux d'intérêt réduits, et ce quand les besoins de reconstitution se feront sentir.

Conclusion

La sollicitude du Canada à l'égard des difficultés qu'éprouvent les pays en développement accablés de dettes ne reflète pas seulement des préoccupations d'ordre humanitaire. Des pays en développement dont l'économie est florissante et marquée du sceau de la croissance constituent des partenaires plus solidaires dans un monde interdépendent. Leur croissance suscitera des possibilités nouvelles pour les exportateurs et les investisseurs canadiens qui, à leur tour, seront générateurs d'emplois au Canada. Le progrès économique et le développement des pays ne pourront que contribuer à l'atténuation des tensions régionales et à la promotion de la paix et stabilité.

La présente réponse au rapport du CPAECE renferme un exposé du problème de l'endettement et des principes qui sous-tendent l'action du Canada dans ce domaine. Le gouvernement entend assurer une vaste diffusion du document auprès des Canadiens.



Principes sous-jacents à la stratégie de la dette telle que la conçoit le Canada

Les réactions de la communauté internationale devant le problème de l'endettement n'ont cessé d'évoluer et de s'adapter au cours des années.

Le Canada a participé activement à l'effort international en vue de mettre sur pied une stratégie de gestion du problème de l'endettement. Notre principe directeur a consisté à établir des distinctions entre des pays qui sont parvenus à des stades de développement différents et à élaborer des mécanismes distincts pour tenir compte des difficultés des pays lourdement endettés, et plus particulièrement des pays pauvres.

L'endettement et le développement sont intimement liés. Pour les pays en développement lourdement endettés, le défi consiste à procéder à un ajustement structurel, dans des circonstances souvent difficiles, et à appliquer des politiques économiques et sociales responsables et propres à assurer un développement durable. Il ne faut pas que ces politiques soient perçues comme des obstacles au développement, bien au contraire, puisqu'elles doivent servir à maximiser le potentiel de développement et à accroître le niveau de vie de la population des pays concernés. **Pour être efficace, la stratégie de la dette doit faire partie intégrante de la stratégie économique avec laquelle le pays s'emploie à remettre sur pied son économie, à rétablir sa capacité de croissance et à recouvrer sa solvabilité.**

S'il est vrai que, dans de nombreux cas, l'ampleur de la dette freine la capacité de développement, sa réduction n'entraîne pas automatiquement une reprise du développement. Le plus important, c'est que les ressources financières soient mises au service de la croissance et du développement, et ce, de façon rationnelle et efficace.

- 1) La stratégie de la dette a pour objet d'aider les pays débiteurs à appliquer des mesures qui leur permettent de rétablir la santé de leur économie, de parvenir à un développement durable et de recouvrer leur solvabilité.
- 2) La coopération et la coordination des mesures à l'échelle internationale doivent nous permettre de nous assurer que les politiques mises en oeuvre sont appropriées, que le poids de la dette est réparti entre les débiteurs et les créanciers et que les ressources extérieures appropriées sont, en temps opportun, mises à la disposition de ceux qui en ont besoin.
- 3) L'adoption de politiques basées sur les principes du marché, la constitution d'un environnement favorable à l'investissement local et étranger et le respect de la liberté d'entreprise sont des mesures propres à favoriser la santé économique d'un pays.
- 4) Dans tout pays, la santé économique joue un rôle clé dans le renforcement du régime démocratique, du principe de la légalité et du respect des droits de la personne.
- 5) Les ajustements structurels doivent viser la promotion de la justice sociale et économique, l'élimination des inégalités et la satisfaction des besoins des populations.

- 6) La capacité économique, le niveau de développement et la structure de la dette étant variables suivant les pays, la stratégie de la dette doit être appliquée au cas par cas.
- 7) Un régime de développement durable ne saurait être possible sans la mise en oeuvre de programmes d'ajustement destinés à réduire la pauvreté, l'ignorance et la surpopulation dans un environnement naturel qui est souvent exploité au-delà de ses capacités.
- 8) Seul un système d'échanges internationaux ouvert, libéral et crédible peut aider les pays débiteurs à maximiser leur potentiel commercial et à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources.
- 9) L'application de politiques rationnelles dans les pays industrialisés ne peut que favoriser la croissance et l'effort de redressement dans les pays débiteurs.

La crise de l'endettement

Les origines de la crise remontent au milieu des années 1970, c'est-à-dire à un moment où les chocs pétroliers, la forte hausse du prix des matières premières et la pratique de faibles taux d'intérêt réels avaient conduit de nombreux pays créanciers et débiteurs à contracter des prêts dont le poids est devenu insoutenable lorsque les conditions ont changé. L'endettement excessif est souvent le résultat de prévisions de croissance économique démesurément optimistes, d'une dégradation des termes de l'échange et de politiques économiques internes inadéquates de la part des pays débiteurs. D'autres facteurs tels que le pressant désir des banques de recycler les pétrodollars, la corruption et des dépenses militaires excessives ont également contribué, souvent de façon significative, à cette conjoncture.

Vers le début des années 1980, il devint évident que de nombreux pays en développement éprouvaient des difficultés à s'acquitter de leurs obligations au fur et à mesure que les taux d'intérêt réels montaient, que le prix des matières premières baissait et que l'économie mondiale entraînait dans une récession. Des pays comme la Corée du Sud réussirent à surmonter ces problèmes. D'autres ne surent pas s'ajuster aussi rapidement et la crise éclata au grand jour lorsque, en 1982, le Mexique annonça qu'il ne pouvait plus assurer le service de sa dette extérieure.

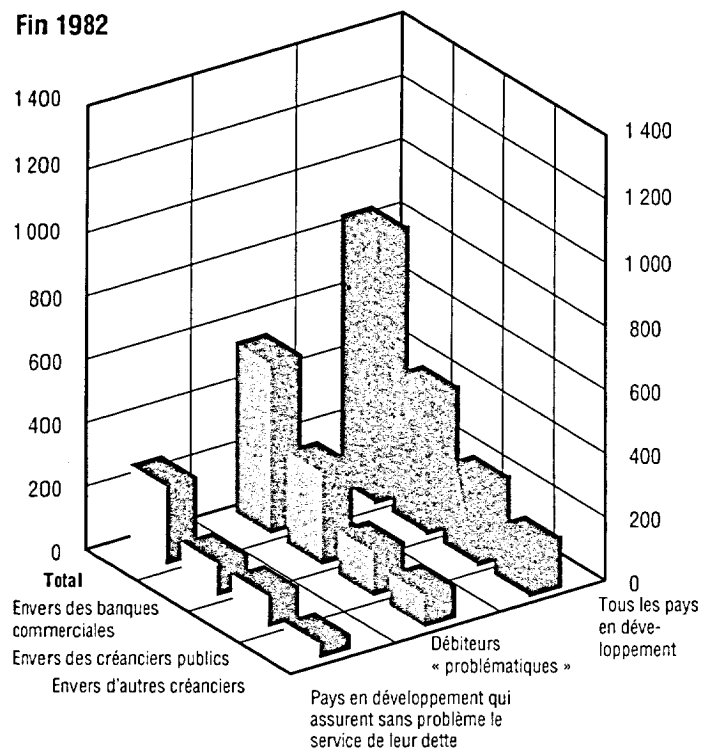
Au cours des 10 dernières années, dans une bonne partie de l'Afrique et de l'Amérique latine, le processus de développement a été compromis par suite de l'accumulation de lourdes dettes et de l'incapacité des économies à s'ajuster. **S'il est vrai que la racine du problème est avant tout d'ordre économique, les conséquences de l'endettement n'en doivent pas moins être examinées dans une perspective sociale et politique plus large.** Le rétablissement de l'équilibre économique, surtout dans un pays lourdement endetté, est un processus difficile et, souvent, une source d'instabilité.

Au cours des années 1980, la taille et la structure de la dette des pays en développement ont évolué de façon significative. Selon le FMI, le montant total de la dette à long terme des pays en développement qui éprouvaient des difficultés à assurer le service de leur dette est passé de 536 milliards de dollars américains en 1982 à plus de 735 milliards en 1989.

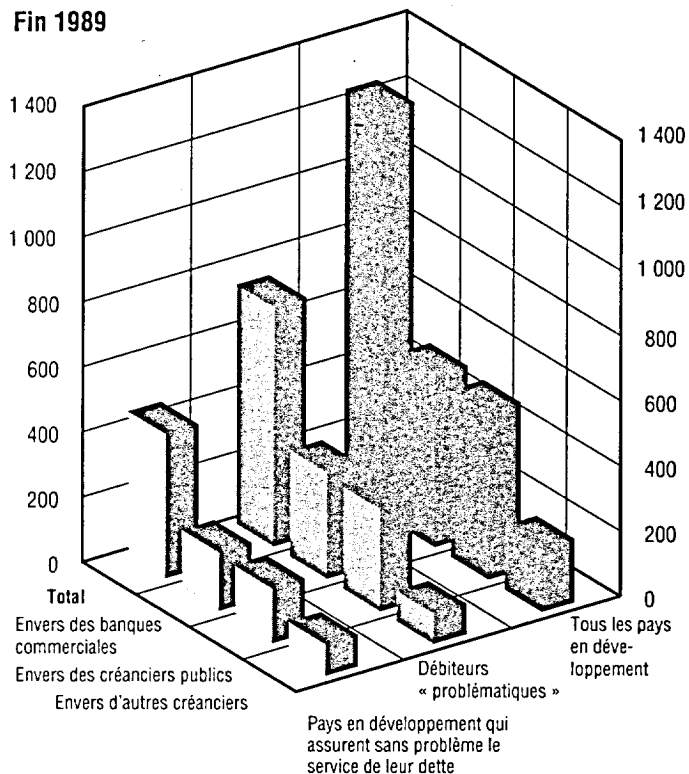
Pour les pays à revenu intermédiaire lourdement endettés, la majeure partie de l'accroissement de leur dette provient de nouveaux prêts qui leur ont été consentis par des institutions multilatérales ou d'autres sources publiques. Une part de plus en plus importante de la dette des pays à faible revenu qui sont lourdement endettés provient également de sources publiques (institutions multilatérales, sociétés de crédits à l'exportation, organismes d'aide, etc.). **Par conséquent, nous avons assisté à une modification importante de la composition de la dette au fur et à mesure que le secteur public a assumé une plus grande proportion de la dette (voir tableau I).** Ainsi, tandis que les banques commerciales ont été et continuent d'être la principale source de crédit pour les pays à revenu intermédiaire, les gouvernements et les institutions multilatérales ont un rôle capital à jouer en ce qui concerne la situation des pays débiteurs à faible revenu.

Tableau 1
Dette extérieure des pays en développement (en milliards de dollars américains)

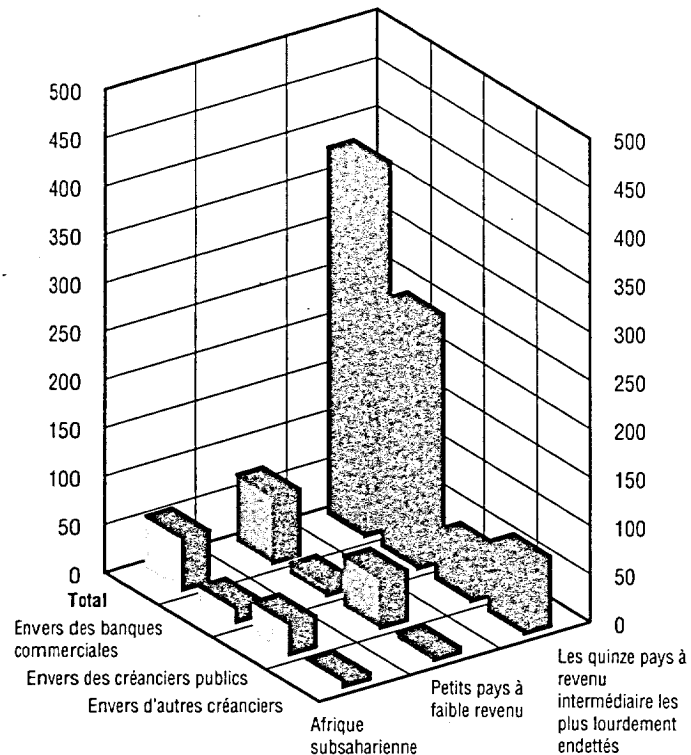
Fin 1982



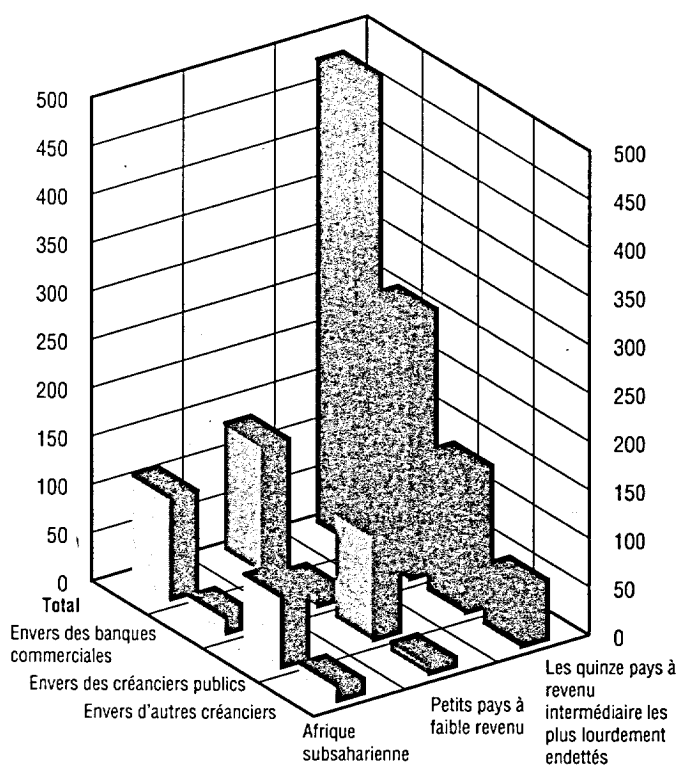
Fin 1989



Fin 1982



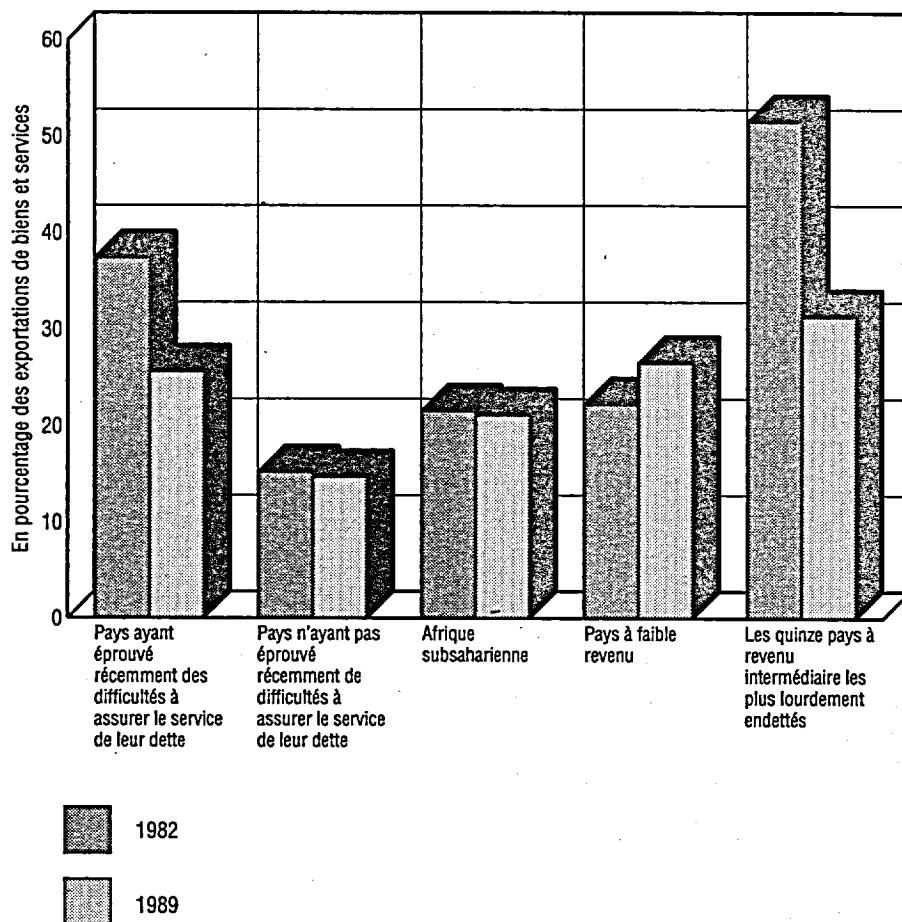
Fin 1989



Source : Fonds monétaire international.
 Les débiteurs « problématiques » sont les pays qui ont accumulé des arriérés ou qui ont rééchelonné leur dette au cours de la période de 1985-1988.

Le poids de la dette pour les pays qui éprouvent des difficultés à en assurer le service a diminué au cours des huit dernières années. Cela est surtout vrai pour les pays à revenu intermédiaire (voir tableau II). **Le service de la dette, exprimé en pourcentage des exportations de biens et de services, est passé de 37 % en 1982 à 26 % en 1989. Ce résultat, qui représente un progrès économique important de la part des pays concernés, témoigne également de l'efficacité des mesures mises en oeuvre pour alléger le fardeau de la dette.** Toutefois, celui-ci demeure lourd, surtout pour les pays à faible revenu.

Tableau 2
Pays en développement : Ratio du service de la dette



Source : Fonds monétaire international.

Le service de la dette comprend le paiement de l'intérêt et le remboursement du principal sur la dette à long terme, mais exclut les arrérages. Les versements au FMI sont également exclus.

Évolution de la stratégie de la dette

Première étape (1982-1985)

La majeure partie de l'endettement des grands pays à revenu intermédiaire provenait alors de prêts consentis par les grandes banques commerciales. Au départ, on craignait réellement que le défaut de paiement ne sape le système bancaire international vu que le montant des emprunts dépassait souvent l'actif net de bien des établissements privés, parmi lesquels on retrouvait certaines banques canadiennes. Le reste de la dette était dû en majeure partie à des créanciers publics, y compris à des organismes canadiens comme la Société pour l'expansion des exportations, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et la Commission canadienne du blé.

Au début des années 1980, les pays débiteurs et les pays créanciers croyaient, à l'instar du milieu financier, que la crise de l'endettement était due à des problèmes de liquidité à court terme. C'est pour cette raison que l'on a cru que des mesures d'allègement à court terme (périodes de remboursement plus longues, etc.), combinées à une injection d'argent neuf et à certains ajustements macro-économiques, seraient suffisantes pour restaurer la solvabilité des pays en défaut de paiement et les rendre mieux en mesure de financer leur croissance économique. Ce sont les problèmes de surendettement des pays à revenu intermédiaire les plus importants tels que le Brésil et le Mexique qui ont attiré le plus l'attention, étant donné que ce sont eux qui, pour le système financier international, constituaient la menace la plus importante.

Lors du Sommet économique de Williamsburg, en 1983, les gouvernements des pays créanciers ont convenu de gérer la crise de l'endettement au cas par cas étant donné que, comme ils l'avaient reconnu, la situation de chaque pays était différente en ce qui concerne l'endettement, la capacité économique et la capacité à assurer le service de la dette. Ils ont également convenu qu'une telle stratégie devrait s'appuyer sur une plus grande ouverture des marchés en matière de commerce extérieur, ainsi que sur des réformes économiques propres à assurer une croissance économique durable et une restauration de la solvabilité sur les marchés de capitaux internationaux. Le FMI et, à un moindre degré, la Banque mondiale, furent alors appelés à jouer un rôle clé. Leur «sceau d'approbation» suffisait à faire obtenir aux pays demandeurs de nouveaux crédits ou un allègement de leur dette de la part de leurs créanciers privés ou publics puisqu'il attestait de la mise en place de programmes de réforme économique. Les banques commerciales et les pays créanciers membres du Club de Paris étaient appelés à jouer un rôle important en ce qui a trait à la restructuration de la dette, qui devait aller de pair avec ces programmes. (Le «Club de Paris», fondé dans les années 1950, est le forum multilatéral dans le cadre duquel les gouvernements des pays créanciers rééchelonnent les créances bilatérales publiques et assurent un traitement comparable aux pays créanciers, tout en supervisant les progrès des pays débiteurs.)

Deuxième étape (1985-1989)

Vers le milieu des années 1980, la menace que faisait peser sur le système financier le défaut de paiement des pays à revenu intermédiaire s'est estompée avec l'amélioration des bilans des banques commerciales. Parallèlement, il est devenu évident

que les problèmes économiques de nombreux pays débiteurs étaient davantage d'ordre structurel qu'on ne l'avait d'abord cru et que, par conséquent, une réponse à plus long terme était nécessaire tant de la part des pays créanciers que des pays débiteurs. Toutefois, des facteurs d'ordre social et politique ont retardé ou compromis la mise en oeuvre des réformes appropriées. Par ailleurs, les investisseurs privés ont parfois jugé préférable de déménager leurs capitaux dans des pays susceptibles de leur assurer des taux de rendement plus stables et plus élevés. De plus, l'absence de réformes intérieures ayant eu pour effet d'accélérer la fuite des capitaux, les problèmes de balance des paiements devinrent de plus en plus graves. C'est alors que l'on recourut à des solutions telles que le rééchelonnement à plus long terme des remboursements, la capitalisation des intérêts sur les prêts des institutions publiques et l'attribution de nouveaux prêts par les banques commerciales et les institutions financières internationales. Cependant, ces mesures ne prévoyaient pas la réduction de la dette ou du service de la dette.

En 1985, l'adoption du Plan Baker visait à rendre disponibles de nouvelles sommes d'argent afin de soutenir les niveaux d'investissement nécessaires au rétablissement de la croissance et permettre ainsi aux principaux pays endettés de s'en sortir. Au cours de cette période, les négociations entre les pays débiteurs et les institutions créancières débouchèrent sur l'adoption d'un «menu d'options» pour l'allègement de la dette, qui comprenait notamment des obligations de «sortie» avec des taux d'intérêt réduits et des périodes de remboursement plus longues.

Il était également devenu évident que l'endettement des pays en développement les plus pauvres était «qualitativement» différent de celui des grands pays à revenu intermédiaire. Nombreux sont ceux parmi les plus endettés et les plus pauvres qui devaient supporter un poids plus lourd que les autres compte tenu de la taille et du potentiel de leur économie. En outre, il s'agissait souvent de pays dont les revenus d'exportation dépendaient de un ou de deux produits et qui, ayant vu les termes de l'échange se dégrader au cours de la première moitié de la décennie, se retrouvaient dans une situation extrêmement difficile quant à leur capacité d'assurer le service de la dette ou de poursuivre leur croissance. Pour les pays les plus pauvres, surtout ceux de l'Afrique subsaharienne, il en allait de la survie même de leurs populations.

Le Canada a joué un rôle de chef de file dans cette crise. Ainsi, nous avons déjà permis l'entrée en franchise de douane au Canada, sous le régime du tarif de préférence général, de produits provenant des pays les moins avancés. En 1986, nous avons été parmi les premiers à adopter un programme d'aide composé exclusivement de subventions et, en 1987, le Gouvernement du Canada a annoncé son intention de remettre 672 millions de dollars canadiens de la dette d'aide publique contractée par des pays de l'Afrique subsaharienne membres de la Francophonie ou du Commonwealth. De plus, le Canada a joué un rôle important lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'Afrique qui a eu lieu en 1986, tout comme en ce qui concerne le Fonds spécial d'aide à l'Afrique de la Banque mondiale.

Le Canada a également contribué à l'établissement de la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI en fournissant 725 millions de dollars canadiens sous forme de prêts et de dons, ainsi qu'au réapprovisionnement des crédits «concessionnels» avec lesquels la Banque mondiale et les banques de développement régionales consentent des prêts à faible taux d'intérêt aux pays à faible revenu qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement.

Troisième étape (de 1988 à ce jour)

Au mois de mars 1989, faisant fond sur des suggestions du Canada, de la France et du Japon, les États-Unis ont proposé que l'on utilise les ressources des institutions financières internationales pour offrir aux pays débiteurs la possibilité d'échanger leurs vieilles dettes commerciales pour des obligations garanties par l'État. L'avantage d'une telle formule pour les pays débiteurs - pays à revenu intermédiaire pour la plupart - était qu'elle leur permettait de se retrouver avec une nouvelle dette fortement allégée soit par une diminution du montant du principal, soit par l'application de taux d'intérêt réduits. On espérait que cet effort de réduction de la dette permettrait d'accélérer le retour à la solvabilité.

Ces propositions, connues sous le nom de «Plan Brady», reconnaissaient la nécessité d'intégrer les objectifs de la stratégie de la dette et ceux des politiques de développement. On reconnaissait ainsi que la taille de la dette était devenue telle que la plupart des pays seraient incapables de «s'en sortir» si bien que, lorsque les circonstances étaient propices, il valait mieux recourir à des fonds multilatéraux pour réduire les obligations liées à la dette. Parallèlement, les propositions du Plan Brady visaient à réduire, voire à renverser le processus de transfert des risques du secteur privé au secteur public résultant des efforts menés par les banques commerciales pour diminuer leurs engagements.

Dans les propositions du Plan Brady, on reconnaissait également que les pays débiteurs devaient adopter des politiques propres à attirer les investissements directs et indirects, et que la conversion de créances en prise de participation pouvait être un élément utile de cette stratégie. Depuis, d'autres mécanismes de conversion tels que les mesures de rachat de la dette ou d'échange contre la protection de la nature ou l'aide à l'enfance sont également devenus plus courants. La Banque mondiale estime que des dettes de près de 45 milliards de dollars américains ont été converties sous une forme ou sous une autre. Jusqu'ici, ces mécanismes ont surtout été utilisés pour les emprunts commerciaux des grands pays en développement.

Les pays qui ont institué des programmes d'ajustement vigoureux et qui ont bénéficié des conditions offertes par le Plan Brady se sont retrouvés devant des perspectives de croissance économique améliorées. Ainsi, le Mexique a recouvré une part importante des capitaux qui s'étaient enfuis et, à l'instar du Venezuela et du Chili, il est parvenu à écouler des petites émissions d'obligations sur les marchés de capitaux internationaux. Cette solvabilité recouvrée permettra également d'attirer de nouveaux investissements directs.

Toutefois, le Plan Brady ne pouvait guère procurer d'avantages significatifs aux pays les plus pauvres, étant donné que leur dette commerciale n'est pas très importante en termes absolus. Dans le cas des petits pays à faible revenu, on peut difficilement prévoir un retour rapide aux marchés de capitaux internationaux ou de nouveaux investissements majeurs, encore qu'un retour des capitaux privés qui ont quitté le pays pourrait avoir une incidence importante sur le niveau des investissements.

Par conséquent, les mesures destinées à venir en aide aux pays pauvres qui sont lourdement endettés devront faire une place importante aux dons ou à des financements extérieurs à des conditions très libérales et, selon toute vraisemblance, à des programmes de réduction de la dette d'une plus grande ampleur. Ainsi, la Banque mondiale a institué pour les pays admissibles un mécanisme de conversion des emprunts contractés aux taux du marché afin

d'assouplir considérablement les conditions. En outre, un fonds de 100 millions de dollars américains provenant des remboursements effectués à la Banque mondiale a été mis de côté pour financer la réduction de la dette des pays les plus pauvres, et ce, à des taux hautement favorables.

Lors du Sommet économique de Toronto, en 1988, les dirigeants ont recommandé que les membres du Club de Paris adoptent de nouvelles mesures à l'égard de la dette des pays les plus pauvres. Ces mesures, désignées sous le nom de «modalités de Toronto», prévoyaient la réduction de la dette ou du service de la dette, ou encore le prolongement de la période de remboursement des dettes bilatérales publiques. Au Sommet économique de Houston, en juillet 1990, les dirigeants ont recommandé au Club de Paris de poursuivre ses efforts d'application des «modalités de Toronto» et d'y ajouter de nouvelles mesures destinées aux pays les plus pauvres. Au cours de l'automne 1990, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont proposé de nouvelles mesures d'allégement importantes pour les pays à faible revenu d'admissibilité. Pour revenir au Sommet économique de Houston, les participants y étaient aussi tombés d'accord pour demander au Club de Paris de réexaminer les options offertes aux pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure. Depuis, ce dernier a décidé de leur offrir d'autres mesures d'allégement, notamment le prolongement des périodes de remboursement et la possibilité de convertir leur dette. Au moment même où nous écrivons ces lignes, la situation dans ce domaine ne cesse d'évoluer.

NATURE DE LA DETTE

Prêts au titre de l'aide publique au développement (APD)

Avec le temps, le remboursement des emprunts contractés par les pays du tiers monde en vue de leur développement est devenu un fardeau pour leur économie. Le Canada a été l'un des tout premiers pays à accorder de l'aide sous la forme de subventions, ou encore à alléger ou à annuler la dette contractée au titre de l'APD aux pays à faible revenu ou aux pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, qui avaient entrepris des réformes économiques.

- En 1978, en réponse à une résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Canada a décidé d'annuler les prêts contractés par tous les pays les moins avancés au titre de l'APD, lesquels prêts étaient évalués à 232 millions de dollars canadiens. Toute aide ultérieure a été offerte à ces pays sous forme de subventions.
- En 1986, le Canada a décidé que **tous** ses programmes d'aide bilatérale au développement revêtiraient la forme de subventions afin de ne pas ajouter à la croissance du fardeau de la dette.
- Par la suite, le Canada a remis les dettes d'APD des pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est, du Togo et de la Mauritanie, lesquelles étaient évaluées à 68 millions de dollars canadiens.
- En 1987, le Canada a accepté d'annuler des dettes de 672 millions de dollars canadiens contractées au titre de l'APD par les pays du Commonwealth et de la Francophonie de l'Afrique subsaharienne.
- En mars dernier, le Premier ministre a annoncé que le Canada renoncerait au remboursement des 182 millions de dollars de prêts accordés au titre de l'APD aux pays des Antilles membres du Commonwealth.

Jusqu'à maintenant, le Canada a donc pris la décision d'annuler 1,1 milliard de dollars canadiens de dettes d'APD. Bien que notre principale préoccupation ait été de favoriser le développement des pays à faible revenu, nous avons aussi annulé la dette d'un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, compte tenu de leurs problèmes d'endettement et de leurs efforts d'ajustement.

La dette publique bilatérale

Les crédits publics à l'exportation sont des prêts, accordés ou garantis par les organismes gouvernementaux, pour favoriser les ventes de biens et services. Au Canada, ces prêts sont généralement accordés par la Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé.

Les pays qui ont des difficultés à assurer le service de leur dette publique bilatérale sont censés adhérer à un programme d'ajustement du FMI avant de faire des démarches auprès du Club de Paris pour obtenir le rééchelonnement de leur dette.

Le rôle du Club de Paris est d'aider les pays en difficulté en rééchelonnant leur dette de façon à ce que leurs remboursements soient conformes à leur capacité de payer. Habituellement, le Club de Paris procède en étalant les sommes à payer (intérêts et principal) sur de longues périodes de temps, à condition que le pays adhère à un programme d'ajustement financé par le FMI.

On évalue à 117 milliards de dollars américains le montant total de la dette rééchelonnée par le Club de Paris depuis 1982, date où a éclaté la crise de l'endettement, jusqu'en mars 1990. Au cours des huit dernières années, il y a eu 143 rééchelonnements distincts touchant 53 pays. Cette situation contraste de façon marquée avec la situation des années 1960 et 1970, époque où les rééchelonnements étaient relativement rares (voir les tableaux III et IV).

L'endettement des pays les plus pauvres a été au coeur des préoccupations des membres du Club de Paris. En vertu des «modalités de Toronto», ces pays peuvent bénéficier d'un allègement de leur dette publique pendant la période du moratoire en acceptant l'une des trois options proposées, à savoir: a) réduction d'un tiers de leur dette, b) prolongation de la période de remboursement de leur dette publique pouvant aller jusqu'à 25 ans ou c) choix de la formule la plus avantageuse entre la réduction des taux d'intérêt imposés de 3,5 points de pourcentage ou de 50 %. Les gouvernements créanciers ont été incités à financer les réductions au moyen de nouveaux fonds non puisés à même les budgets actuels d'APD. **Le Canada a uniformément offert une réduction des taux d'intérêt (option c) et le gouvernement a affecté à cette fin de nouveaux fonds au budget de l'APD.** Jusqu'à ce jour, 18 pays ont bénéficié d'un rééchelonnement de leurs engagements au titre du service de la dette portant sur près de 6 milliards de dollars en vertu des modalités du Sommet de Toronto.

Tableau 3
Rééchelonnements du Club de Paris

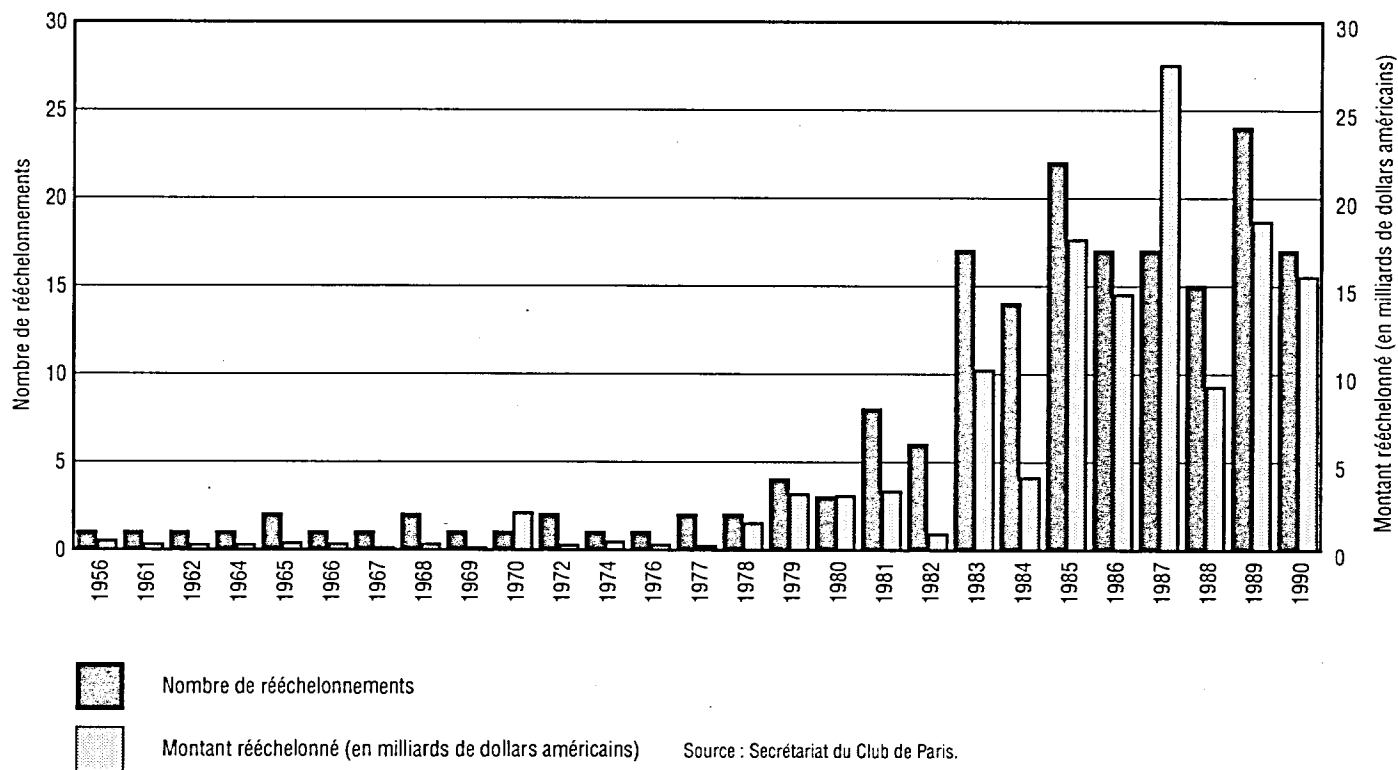
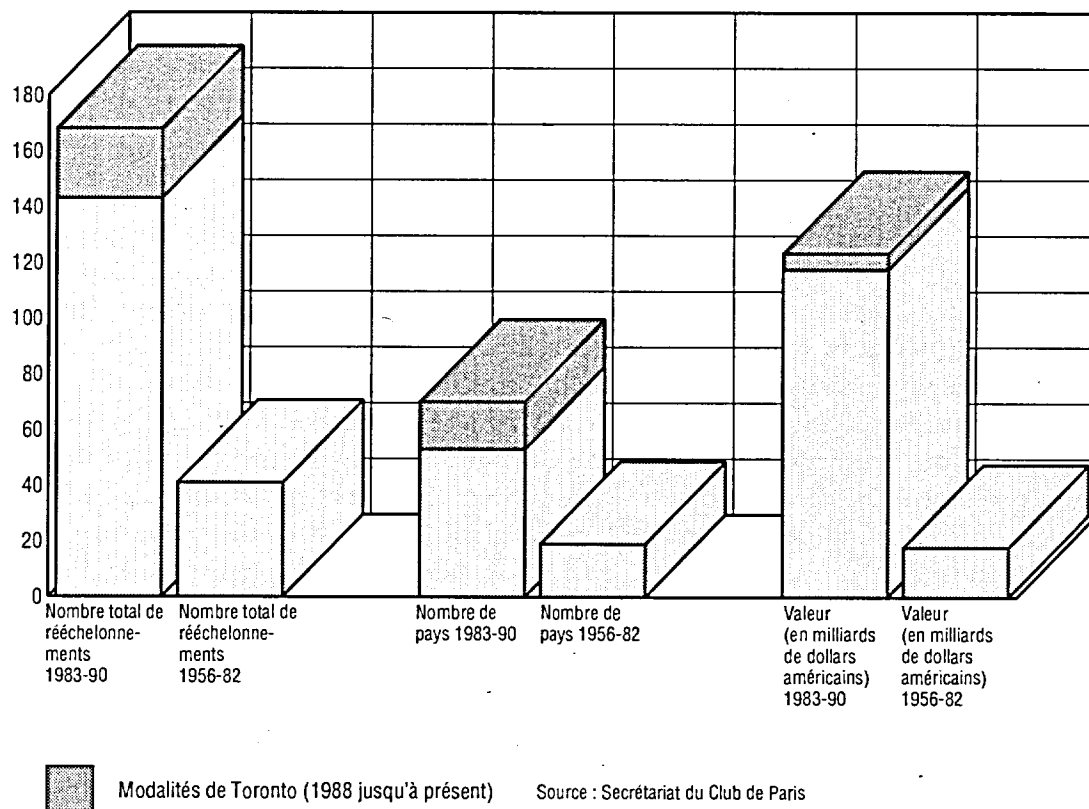


Tableau 4
Rééchelonnements du Club de Paris



Les institutions financières internationales

Le rôle du FMI est de protéger l'intégrité financière du système monétaire international et, s'il y a lieu, de fournir de l'aide pour équilibrer la balance des paiements, généralement à court terme, aux pays qui éprouvent des difficultés à effectuer le remboursement de leur dette extérieure. Les banques de développement multilatérales (la Banque mondiale et d'autres institutions régionales analogues) ont traditionnellement accordé des crédits à des conditions libérales et non libérales aux fins du développement.

Les institutions multilatérales n'ont pas ménagé leurs efforts pour résoudre le problème de l'endettement. Elles ont fourni des sommes considérables pour les programmes d'ajustement et permis le déblocage d'autres crédits bilatéraux ou commerciaux. Récemment, des crédits de l'ordre de 25 milliards de dollars américains puisés dans les ressources du FMI et de la Banque mondiale (y compris 100 millions de dollars américains de revenus de la Banque mondiale) ont été débloqués pour les programmes de réduction de la dette dans le cadre du Plan Brady. La Banque interaméricaine de développement a pour sa part récemment accepté le principe d'accorder des fonds pour la réduction de la dette.

Afin d'alléger le coût des emprunts pour les pays à faible revenu, les institutions multilatérales ont fourni plus de fonds assortis de conditions libérales pour les programmes d'ajustement ou pour financer les investissements, par l'entremise de la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI, des prêts à faible intérêt de l'Association internationale de développement ou des fonds de développement des banques régionales.

Il ne conviendrait pas d'appliquer les mesures de réduction de la dette aux crédits du FMI étant donné qu'elles compromettraient le caractère renouvelable de ses ressources et restreindraient sa capacité à fournir de l'aide à l'avenir. De même, le rééchelonnement des dettes contractées à l'égard de la Banque mondiale ou des banques de développement régionales porterait atteinte à la cote de crédit exceptionnelle de ces banques de développement, cote de crédit qui leur permet d'emprunter sur les marchés internationaux à des taux préférentiels. Comme les coûts supplémentaires devraient être répartis entre tous les emprunteurs, les emprunteurs qui ne sont pas en difficulté se verraient contraints de payer des taux d'intérêt plus élevés.

Le problème de l'accumulation des arriérés des pays débiteurs à l'égard des institutions financières internationales n'a cessé de s'aggraver ces dernières années. Ces arriérés dépassent maintenant 5 milliards de dollars américains. **Une nouvelle approche a été déterminée en 1988, aux termes de laquelle la communauté internationale, à l'instigation d'un pays créancier ami - le Canada dans le cas du Guyana -, a constitué un groupe de soutien de façon à mobiliser des ressources exceptionnelles pour mettre en place un programme de réforme économique permettant au pays de rembourser ses arriérés.** Les améliorations subséquentes apportées en 1990 ont renforcé cette nouvelle approche qui devrait être appliquée à d'autres pays se trouvant dans une situation analogue.

La dette commerciale

La plus grande partie de la dette commerciale à l'égard des banques a été contractée par des pays à revenu intermédiaire. De nombreuses banques cherchent maintenant à réduire leurs

prêts souverains au tiers monde et ont choisi de participer à des opérations analogues au Plan Brady au Mexique, au Costa Rica, aux Philippines et au Venezuela ou ont cédé leur dette sur le marché secondaire. Bien que certains des débiteurs les plus importants, parmi les pays à revenu moyen, aient réussi à avoir de nouveau accès aux marchés de capitaux internationaux, les banques commerciales sont réticentes à fournir de nouvelles ressources financières aux petits pays à faible revenu dont les possibilités commerciales sont actuellement négligeables.

Le montant total de la dette des pays débiteurs «problématiques» à l'égard des banques commerciales canadiennes s'élève actuellement à quelque 13 milliards de dollars canadiens, alors qu'il atteignait 23 milliards de dollars canadiens en 1983. La plus grande partie de ces fonds ont été empruntés par des pays d'Amérique latine. Depuis le début de la crise de l'endettement, le Bureau du surintendant des institutions financières a surveillé de près les risques pris par les banques canadiennes et a exigé de ces dernières qu'elles constituent une provision avant de consentir des prêts à un certain groupe de pays débiteurs faisant problème. Le montant de cette provision est actuellement fixé à un minimum de 35 % de la valeur nominale des prêts, mais les grandes banques ont volontairement choisi de se constituer une réserve nettement plus importante.

Les banques canadiennes ont agi de façon responsable dans la gestion de leurs risques et participé à la négociation des accords de rééchelonnement, de programmes de nouveaux crédits et, plus récemment, du programme de réduction de la dette dans le cadre du Plan Brady. Étant donné que la plupart des banques, y compris les institutions canadiennes, disposent maintenant d'une provision importante pour faire face aux pertes possibles sur leurs prêts internationaux, le risque de faillite des banques est considérablement atténué par rapport à ces dernières années.

Ajustement économique, conditionnalité et les institutions financières internationales

L'ajustement économique

Les spécialistes sont aujourd'hui unanimes à reconnaître que l'adoption de politiques macro-économiques durables et d'une réforme économique structurelle est indispensable, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, pour leur permettre de s'adapter à la mondialisation et à l'évolution rapide du système économique mondial. C'est ce qu'ont fait, par exemple, tout au long des années 1980, un certain nombre de pays du Sud-Est asiatique à l'économie aujourd'hui florissante. La détermination à effectuer une restructuration économique apparaît de plus en plus comme la façon la plus sûre d'instaurer une croissance économique continue, d'augmenter le niveau de vie et d'améliorer les perspectives des générations à venir.

Lorsque l'économie d'un pays est en proie à des difficultés, il est impératif de commencer par établir un cadre macro-économique sain et de le maintenir. Pour ce faire, il faut commencer par freiner rapidement la croissance de la demande intérieure alimentée par une politique monétaire et fiscale laxiste et un taux de change trop élevé. Cette stabilisation macro-économique a été le principal objectif des programmes du FMI, qui n'a cessé d'assortir son aide au redressement de la balance des paiements de conditions relatives au rendement macro-économique.

Le second objectif, tout aussi nécessaire, consiste à modifier les politiques sectorielles ou réglementaires inappropriées et à mettre en place des mesures adaptées à l'évolution des facteurs extérieurs de l'économie mondiale. L'ajustement structurel nécessite l'application de mesures rigoureuses sur une longue période de temps.

De nombreux pays en développement ont réussi à s'adapter à des conditions extérieures difficiles et ont continué à assurer le service de leur dette tout au long des années 1980. Ces pays ont généralement réagi rapidement aux chocs extérieurs et poursuivi des stratégies d'exportation qui leur ont permis de réduire leur dette par rapport à leurs exportations et d'éviter d'avoir à emprunter à l'étranger pour financer la consommation.

La Corée du Sud, qui était en 1980 l'un des pays les plus endettés par rapport à la taille de son économie, a réussi depuis lors à surmonter son problème d'endettement grâce au rythme soutenu de sa croissance économique et de l'accroissement de ses exportations. Mais de tels exemples ne se limitent pas aux pays en bordure du Pacifique. Certains pays d'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne ont réussi à surmonter la difficile conjoncture internationale. C'est ainsi qu'en Afrique, le Kenya, le Botswana, le Zimbabwe et l'île Maurice témoignent du fait qu'une bonne gestion économique peut permettre de stimuler la croissance, de juguler l'inflation et d'éviter les écueils de l'endettement. En Amérique latine, le Mexique, la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica et le Chili prouvent que l'aide de la communauté internationale et l'adoption de politiques propres à restaurer un climat de confiance peuvent permettre à des pays débiteurs de relancer la croissance économique et le développement.

Les échanges internationaux - en particulier le développement du potentiel et des marchés d'exportation des pays débiteurs - sont essentiels pour accroître la capacité

de ces pays à assurer le service de leur dette. Cette condition est également primordiale pour que le Canada bénéficie des possibilités d'exportation résultant de leur croissance.

Dans la mesure du possible, le Canada a poursuivi une politique axée sur la libéralisation du système des échanges multilatéraux en s'efforçant, en particulier, d'améliorer l'accès aux marchés des produits agricoles et tropicaux. Nous avons cherché à obtenir un renforcement des règles et des codes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et nous avons mené le débat sur la nécessité d'une organisation mondiale du commerce - idée que la Commission Sud a reprise dans son récent rapport. Mais le Canada n'en est pas moins favorable à un traitement particulier des pays en développement, notamment les pays les moins avancés. Le principal objectif du Canada est d'en arriver à l'intégration de tous les pays à un système d'échanges multilatéraux où ils pourront tous bénéficier des mêmes droits et avoir les mêmes obligations.

L'ampleur de la dette constitue pour les pays débiteurs une entrave supplémentaire qui les empêche de faire face aux problèmes environnementaux. **Les programmes d'ajustement doivent intégrer les préoccupations environnementales.** La conversion de dettes en échange de mesures de protection de l'environnement est l'une des façons d'alléger le service de la dette tout en fournissant des ressources pour les projets de protection de l'environnement. Les politiques visant à instaurer une croissance soutenue aideront à surmonter les problèmes de pauvreté et de surpopulation qui sont à l'origine des problèmes environnementaux de nombreux pays à faible revenu.

La conditionnalité

La première réaction des institutions financières internationales à la crise de l'endettement a été d'appliquer des conditions de rendement économique axées sur des buts macro-économiques de façon à régler le problème immédiat de la balance des paiements. S'il était capital d'établir des fondements solides pour favoriser une croissance à plus long terme, le remède n'en était pas moins violent et il a souvent abouti à court terme à une chute abrupte de la production, à des pertes d'emplois, à une hausse des prix intérieurs des produits cruciaux et à une diminution des services sociaux.

Cette approche initiale monolithique de la conditionnalité a évolué et a débouché sur un cadre plus vaste et plus axé sur la croissance qui vise à régler les problèmes économiques fondamentaux de ces pays en tenant compte des facteurs sociaux et politiques.

Les trois éléments essentiels pour que les réformes portent fruit sont les suivants :

- a) Les politiques de stabilisation à court terme du pays débiteur doivent être intégrées à un plan d'ajustement structurel mené à moyen terme et adéquatement financé par des sources extérieures comme les institutions financières internationales, les banques commerciales, les banques régionales de développement et les donateurs bilatéraux;
- b) Les programmes d'ajustement structurel doivent être conçus en vue d'atteindre des objectifs d'équité et d'efficacité économiques et assortis de mécanismes pour atténuer les conséquences sociales et environnementales négatives;
- c) Un programme d'ajustement ne peut réussir que s'il repose sur le soutien de la population et la détermination de la classe dirigeante.

Le Canada a amené la communauté internationale à appuyer cette approche multidimensionnelle. Nous avons par exemple été parmi les premiers à promouvoir et à appuyer des programmes d'ajustement pour le Ghana tenant compte des conséquences pour les démunis. Nous avons également fourni des fonds assortis de conditions très libérales aux pays à faible revenu, compte tenu de la rigidité structurelle de leur économie. Plus récemment, au sein des organes directeurs des institutions multilatérales, nous avons insisté sur la nécessité d'adopter des stratégies de prêt s'appuyant sur des objectifs d'atténuation de la pauvreté. Le Canada a également insisté pour que les programmes sociaux, comme les campagnes d'alphabétisation, les services essentiels de santé, la planification des naissances, etc., puissent bénéficier de taux de rentabilité économique très élevés et contribuent à améliorer l'efficacité et la productivité de l'économie.

Le Canada et le système multilatéral

L'approche canadienne à l'égard de la dette s'inscrit dans le cadre plus vaste de son engagement à l'égard du système multilatéral et de ses institutions financières. **Le Canada a foi en de puissantes institutions multilatérales fonctionnant sur le principe de l'adhésion universelle et au sein desquelles les décisions devraient être prises en fonction de critères économiques et financiers.** Sans un programme accepté à l'échelle internationale, le débiteur ne sera probablement pas en mesure d'obtenir une aide extérieure suffisante pour que le programme d'ajustement structurel puisse fonctionner. À elles seules, les mesures bilatérales ne produiraient probablement pas les résultats souhaités. En outre, les institutions multilatérales pourraient se trouver paralysées par des objectifs politiques incompatibles ou par la conditionnalité économique introduite par certains gouvernements.

Notre objectif est donc de veiller à ce que la conditionnalité soit à la fois économiquement saine et socialement juste. On ne saurait ignorer les facteurs politiques et sociaux. La Banque mondiale a produit l'an dernier un rapport capital sur l'Afrique qui faisait valoir la nécessité d'un «bon gouvernement» appuyé par une administration publique et un pouvoir judiciaire équitables et efficaces. Le rapport soulignait également l'importance de la participation des citoyens à la prise des décisions qui les concernent. La déclaration formulée par les ministres du développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour les années 1990 allait dans le même sens en indiquant que le développement en participation constituerait un objectif primordial. Enfin, les participants au Sommet économique de Houston ont accepté une proposition du Canada énonçant que la réforme économique fondée sur l'entreprise et sur les signaux du marché nécessite un régime politique ouvert, démocratique et responsable.

Les politiques canadiennes pour régler le problème de l'endettement

La communauté internationale a maintenant adopté un nouveau train de mesures pour résoudre le problème de l'endettement. La crise du Golfe et la hausse des cours du pétrole ont mis en lumière la vulnérabilité des pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, aux chocs économiques extérieurs. En septembre, le Comité intérimaire du FMI, présidé par le ministre des Finances, a analysé en profondeur le problème de la hausse du prix du pétrole et de la stratégie à l'égard de la dette. On convint que la mise en place de mesures plus souples et une utilisation plus systématique des mesures existantes seraient peut-être nécessaires, compte tenu de la situation.

À la suite de la recommandation du Sommet économique de Houston en juillet dernier, recommandation que le Canada avait formulée avec d'autres pays, de nouvelles mesures sont actuellement étudiées par les organismes compétents. **Le Canada a exhorté le Club de Paris à effectuer un examen approfondi des options possibles pour alléger le fardeau de la dette des pays à revenu faible ou intermédiaire.** De même, à l'occasion d'une réunion du conseil d'administration de la BID, présidée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, les responsables ont envisagé puis adopté des propositions visant à utiliser les ressources de la Banque pour financer des programmes de réduction de la dette commerciale en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale.

Le Premier ministre Mulroney, en qualité de coprésident du Sommet mondial pour l'enfance qui réunissait plus de 70 chefs de gouvernement, a pris l'initiative de mettre à l'ordre du jour international la nécessité de s'attacher à résoudre les problèmes des enfants. À l'occasion de la réunion de septembre du Comité du développement, le ministre des Finances a présenté le point de vue du Canada sur la façon dont les institutions multilatérales, surtout la Banque mondiale - qui est la plus importante -, pourraient s'attaquer au problème de la pauvreté et élargir les possibilités offertes aux femmes. Par la suite, à l'occasion de la réunion des ministres du Commonwealth responsables de la condition féminine, qui s'est tenue à Ottawa en octobre 1990, on a examiné, à la suggestion du Canada, l'incidence de l'ajustement structurel sur les femmes. Le Canada continuera à assurer un solide leadership dans ces domaines.

L'Europe de l'Est et l'Europe centrale abritent un certain nombre de pays lourdement endettés. À mesure qu'ils entreprennent une restructuration économique et politique majeure de leurs sociétés, ces pays auront également besoin de l'appui indispensable de la communauté mondiale. Cet appui n'amoinçira pas l'engagement du Canada à l'égard des pays en développement.

Pratiquement tous les pays d'Amérique latine ont actuellement un gouvernement démocratique, ce qui s'avère exceptionnel dans l'histoire de cette partie du monde. Le gouvernement reconnaît que la consolidation des institutions et des valeurs démocratiques ne se fera que si l'on arrive à restaurer une économie saine et dynamique. **L'approche canadienne incorpore ces préoccupations, qui sont dans une large mesure déjà reflétées dans nos politiques sur les droits de la personne et l'aide au développement.**

Les grands jalons de l'action canadienne

- 1978** • Le Canada annule la dette d'aide publique au développement (APD) des pays les moins avancés en réponse à une résolution de la CNUCED. Les prêts d'APD ainsi annulés totalisent 232 millions de dollars canadiens pour les 13 pays concernés.
 - 1984** • Le Canada modifie son Tarif de préférence général (TPG) pour prévoir l'admission en franchise des produits des pays les moins avancés et, subséquemment, la libéralisation des règles d'origine applicables à tous les produits visés par le TPG.
 - 1986** • À la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée à l'Afrique, le gouvernement annonce un moratoire de cinq ans sur le remboursement des prêts d'APD consentis aux pays de l'Afrique subsaharienne.
 - Le gouvernement annonce que toute son aide bilatérale sera dorénavant accordée sous forme de dons.
 - 1987** • Le Canada annule les prêts d'APD consentis au Togo et à la Mauritanie ainsi que les dettes de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Kenya au titre de l'ex-Communauté de l'Afrique orientale. L'initiative totalise 68 millions de dollars canadiens.
 - Le Canada annonce l'annulation de 672 millions de dollars canadiens en prêts d'APD consentis à 13 pays de l'Afrique subsaharienne membres du Commonwealth et de la Francophonie.
 - Le Canada annonce le versement d'environ 230 millions de dollars canadiens en faveur de l'Afrique subsaharienne dans le cadre du Programme spécial de la Banque mondiale pour l'Afrique pour la période 1987-1990.
 - 1988** • Au Sommet économique de Toronto, le Canada et ses partenaires acceptent de rééchelonner à des conditions favorables la dette des pays à faible revenu. Le Canada a alloué des crédits d'aide supplémentaires à cette fin.
 - Le Canada accepte de verser jusqu'à 725 millions de dollars canadiens en prêts et dons à la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI pour lui permettre d'offrir des prêts hautement concessionnels à l'appui des programmes de réforme économique entrepris par les pays à faible revenu.
 - 1989** • Dans le cadre de la neuvième reconstitution des ressources concessionnelles de l'Association internationale de développement (Banque mondiale), le Canada accepte de verser 829 millions de dollars canadiens sur trois ans.
 - 1990** • Le Canada annonce l'annulation de 182 millions de dollars canadiens en prêts d'APD remboursables par 11 pays antillais membres du Commonwealth.
-

L'aide publique au développement

Le Canada a donné l'exemple en annulant la dette des pays en développement et a ainsi annulé 1,1 milliard de dollars canadiens de prêts au titre de l'APD au cours des douze dernières années.

Le gouvernement présentera un projet de loi permettant la remise d'autres dettes au titre de l'APD en fonction des besoins, pour les pays à revenu faible ou intermédiaire qui sont lourdement endettés et qui entreprennent les réformes économiques qui s'imposent. Cette mesure sera cependant étroitement liée à l'évaluation que fera le Canada de la mise en oeuvre de programmes de développement et au déblocage de fonds locaux pour les programmes sociaux.

La dette publique bilatérale

Le gouvernement considère qu'il est pertinent d'examiner des options de réduction de la dette ou du service de la dette en faveur des pays dont la dette est contractée essentiellement à l'égard de gouvernements créanciers et non de banques commerciales (c'est-à-dire les pays auxquels ne s'applique pas le Plan Brady). Cet examen a maintenant été entrepris par le Club de Paris.

Au sommet de Houston, le Canada a appuyé la demande faite au Club de Paris de rééchelonner à plus long terme la dette des pays à revenu moyen inférieur et de leur offrir des possibilités de convertir leur dette. Ces mesures sont maintenant appliquées par le Club de Paris, qui examine aussi d'autres mesures.

Le Canada s'est prononcé en faveur de l'extension des modalités de Toronto à d'autres pays que ceux du continent africain et a préconisé leur amélioration. Récemment, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont fait des propositions publiques en vue d'une plus grande réduction de la dette. **Le gouvernement est d'avis qu'une plus grande réduction de la dette sera vraisemblablement nécessaire pour nombre des pays les plus pauvres et il envisage de participer à ces discussions d'une manière constructive.**

Toute réduction de la dette devrait être convenue de façon multilatérale et être assortie de conditions exigeant des pays bénéficiaires qu'ils s'engagent à adopter de saines politiques économiques. Le Canada appuiera les mesures de réforme économique et exploitera les possibilités qui lui permettront de lier directement les allègements à des mesures propres à favoriser un développement durable, y compris le recours à des fonds de contrepartie.

Le gouvernement considère que les prêts souverains sont en fin de compte recouvrables, mais il a jugé prudent d'établir une provision pour imprévus à la lumière des stratégies internationales mises en place pour régler le problème de l'endettement international.

La dette commerciale

Le Canada utilisera les fonds de l'aide publique au développement pour participer, après étude de chaque cas, à des programmes de rachat ou de conversion de la dette susceptibles de favoriser la réalisation d'objectifs et de programmes axés sur l'enfance, sur l'environnement ou sur d'autres activités à caractère social. Le Costa Rica est le premier cas à l'étude. Nous prendrons les précautions voulues pour que ces actions débouchent sur d'importantes mesures de développement.

Le Canada a récemment convenu d'appuyer les propositions voulant que la BID utilise certains de ses fonds pour faciliter la réduction de la dette multilatérale en étroite collaboration avec le FMI et la Banque mondiale tout en veillant à se donner la capacité de gérer ces opérations complexes.

Autre

Le gouvernement recherche des possibilités d'élargir un projet de gestion de la dette lancé à l'origine par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) en collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth de façon à inclure les pays ne faisant pas partie du Commonwealth. L'ACDI et le CRDI examineront des moyens d'adapter le programme aux pays non anglophones et fourniront le matériel, la formation et les logiciels spécialisés pour permettre aux pays en développement d'améliorer la gestion de leurs engagements et de leur trésorerie.

Une saine gestion fiscale et monétaire au Canada renforcera les efforts des pays lourdement endettés car la diminution des emprunts à l'étranger (les Canadiens ont emprunté 20 milliards de dollars à l'étranger l'an dernier) accroîtra le montant des capitaux internationaux disponibles pour les pays débiteurs.

Conclusion

La sollicitude du Canada à l'égard des difficultés qu'éprouvent les pays en développement accablés de dettes ne reflète pas seulement des préoccupations d'ordre humanitaire. Des pays en développement dont l'économie est florissante et marquée du sceau de la croissance constituent des partenaires plus solidaires dans un monde interdépendent. Leur croissance suscitera des possibilités nouvelles pour les exportateurs et les investisseurs canadiens qui, à leur tour, seront générateurs d'emplois au Canada. Le progrès économique et le développement des pays ne pourront que contribuer à l'atténuation des tensions régionales et à la promotion de la paix et stabilité.

Réponses aux recommandations du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAECE)

CHAPITRE II

Recommandation

Le programme d'aide du Canada devrait être défini par la loi et assorti d'un financement minimal pour l'ACDI et de dispositions visant à ce que les fonds d'APD soient utilisés uniquement dans l'intérêt des personnes nécessiteuses dans les pays en développement.

Réponse

Le gouvernement continue à penser qu'il n'est pas pertinent de définir, dans la loi, un cadre ou un financement minimal pour le programme d'aide canadien. La stratégie «Partageons notre avenir» énoncée en 1988 indique clairement que le principal objet de l'APD canadienne est d'aider les pays et les peuples les plus démunis du monde. Cet engagement n'a pas changé.

Recommandation

Le Canada devrait chercher à rallier d'autres gouvernements à l'idée d'une conférence internationale sur l'endettement et sur un ajustement mondial durable. Cette conférence viserait à amener tous les pays à revoir leur politique dans le cadre d'engagements négociés.

Réponse

Les questions soulevées par le problème de la dette et la nécessité d'une coopération économique internationale sont abordées aux réunions du printemps et de l'automne du Comité intérimaire du FMI (présidé par le ministre des Finances) et du Comité mixte du développement du FMI et de la Banque mondiale. Il y a eu également d'importantes discussions dans des enceintes des Nations Unies comme l'Assemblée générale, la récente Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et les réunions préparatoires à la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement. Les problèmes d'endettement et de développement seront également discutés à l'occasion des réunions des chefs de gouvernement du Commonwealth et de la Francophonie et de la réunion annuelle des ministres des finances du Commonwealth. Ces occasions donneront aux responsables toutes les possibilités voulues de se rencontrer et de prendre les actions concertées qui s'imposent.

Le gouvernement n'a cessé d'insister sur la nécessité de prendre des décisions pragmatiques concernant les problèmes économiques et la dette. Même si un large consensus se dégage quant au type de politiques à adopter et à la nécessité d'un soutien extérieur, les programmes d'ajustement doivent être conçus de façon à s'adapter à la situation de chaque pays.

CHAPITRE III

Recommandation

Il est impérieux d'intervenir immédiatement, mais cette intervention doit s'inscrire dans un programme global de règlement des questions Nord-Sud visant à faire disparaître les inacceptables conséquences de la pauvreté de masse.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'il doit maintenir son engagement de réduire la pauvreté du monde en développement chaque fois que l'occasion se présente. La position du Canada est clairement définie dans les principes résumés dans le présent document et dans la stratégie de l'aide «Partageons notre avenir».

Les discussions sur le problème de la dette se poursuivent entre les gouvernements débiteurs et les gouvernements créanciers. Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans ce document, nous sommes dans une période de révision majeure et nous appliquons une gamme de mesures qui va sans cesse s'élargissant.

Les principaux éléments de l'ordre du jour international concernant les questions Nord-Sud - le développement, l'environnement, la coopération économique internationale, la pauvreté et l'endettement - font l'objet de discussions approfondies dans des instances économiques onusiennes comme la récente session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), la Conférence de Paris sur les pays les moins avancés et les réunions de la CNUCED.

Ces thèmes sont au coeur de débats de fond entre pays développés et pays en développement à l'AGNU et on leur accorde une attention particulière à la deuxième Commission. Les problèmes du développement économique et de l'endettement ont été au centre des discussions lors des réunions du FMI et de la Banque mondiale en septembre 1990 et devraient de nouveau occuper une place importante aux réunions semi-annuelles du Comité intérimaire et du Comité du développement au printemps de 1991.

Recommandation

Le gouvernement devrait constituer un groupe de travail consultatif de haut niveau sur la dette internationale et l'ajustement qui comprendrait des représentants du gouvernement, du monde des affaires, des organisations non gouvernementales (ONG) et des milieux universitaires, ainsi que des représentants du tiers monde. Nous recommandons que ce groupe de travail fasse état de ses constatations régulièrement.

Réponse

Le gouvernement convient qu'il est souhaitable de consulter les groupes intéressés de même que les institutions financières sur les questions de développement et d'endettement internationales. À cette fin, le gouvernement a l'intention d'organiser, dans un proche avenir, un atelier de concertation avec des représentants d'institutions financières et du monde des affaires, des ONG et des organisations religieuses ainsi que des instituts de recherche et d'analyse politique afin de susciter un échange de vues et d'informations sur ces questions. Ces consultations et cet atelier serviront également à informer les Canadiens sur les conséquences graves du fardeau de la dette pour de nombreux pays

en développement ainsi que l'économie internationale. L'opinion publique canadienne pourra être informée, par la même occasion, des politiques les plus adéquates pour traiter de ces problèmes. Le gouvernement envisagera quelles sont les meilleures façons de poursuivre ce processus de consultation.

Chaque printemps, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Finances organisent conjointement un colloque sur les questions économiques internationales, auquel sont invités les représentants des banques, du monde des affaires, des milieux universitaires et des ONG. Les participants débattent d'une large gamme de questions et échangent leurs idées sur la stratégie internationale de la dette, les politiques canadiennes et d'autres questions économiques. Les ministres rencontrent fréquemment leurs homologues des pays en développement et d'autres pays industrialisés, et en profitent alors pour examiner ces questions.

Un comité interministériel de haut niveau (le Comité de coordination interministériel chargé de l'ajustement structurel et de la dette) a été créé pour coordonner les politiques relatives à l'ajustement structurel et à l'endettement. De plus, les sous-ministres compétents se réunissent régulièrement pour examiner les relations économiques avec les pays en développement et pour discuter de questions d'endettement, notamment de commerce, d'environnement et d'aide qui touchent nos politiques et programmes. Ils consultent régulièrement les banquiers, les ONG et des universitaires. Ils participent également aux réunions des nombreux organismes internationaux où l'on débat de ces questions et auxquelles les pays du tiers monde sont bien représentés.

CHAPITRE IV

Recommandation

Nous croyons que les politiques canadiennes doivent refléter les valeurs canadiennes en matière de justice sociale, de respect des droits de la personne et de participation démocratique. Nos politiques doivent être cohérentes et responsables d'un point de vue moral autant qu'économique de façon à orienter les mesures canadiennes visant à aider les pays débiteurs.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que les politiques canadiennes sur la dette et l'ajustement structurel des pays en développement doivent refléter les valeurs canadiennes d'entreprise, d'initiative individuelle, de justice sociale, de respect des droits de la personne et de participation démocratique. Les politiques doivent favoriser un développement durable tant sur le plan économique que sur le plan environnemental, mettre l'accent sur la dimension humaine, viser à réduire la pauvreté et découler de la participation politique réelle de tous. La consolidation des institutions et des valeurs démocratiques, de même que l'amélioration du respect des droits de la personne, sont directement liées à la restauration d'une économie saine et dynamique.

Les principes de la politique canadienne esquissés au début du présent document guident le gouvernement dans la stratégie qu'il applique aux problèmes de l'endettement et du développement et sont parallèles aux principes proposés par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur.

Recommandation

Il convient de maintenir l'actuel maximum de 45 % de réserves permettant un allègement fiscal, mais les banques ne devraient être autorisées à déduire des pertes additionnelles représentant la différence entre le montant déjà déduit et la perte totale que lorsque la radiation ou la vente de créances du Tiers monde a pour effet de réduire le fardeau des pays débiteurs.

Réponse

Le gouvernement considère que les répercussions de la modification des modalités fiscales de la manière proposée par le rapport seraient probablement limitées. Les banques canadiennes qui ont déjà vendu la plus grande partie de leurs créances dans les pays en développement ne seraient pas touchées par le changement envisagé. Les autres banques canadiennes qui continuent à détenir des montants relativement importants de créances souveraines ont appliqué activement le Plan Brady ou d'autres options de conversion. Elles disposent donc déjà de leurs prêts d'une façon qui est avantageuse pour les pays débiteurs.

D'autres dispositions des créances, notamment sur le marché secondaire, peuvent également présenter des avantages pour le débiteur. C'est le cas lorsqu'on utilise la créance pour favoriser la restructuration financière de sociétés locales lourdement endettées ou lorsque le résultat ultime d'une vente sur le marché secondaire est une conversion de dettes en prises de participation. Les modifications des dispositions fiscales n'auraient guère pour effet que de changer un type de disposition favorable sur le marché secondaire en un autre type, sans que le pays débiteur en retire un avantage supplémentaire net.

Enfin, on craint que, si l'on essaie de réglementer l'allègement fiscal de la manière envisagée, cette façon de procéder ne nuise à l'objectif général de la politique fiscale, qui est de promouvoir et de protéger la neutralité fiscale. Les banques pourraient se trouver pénalisées en se voyant refuser la déduction légitime d'une perte de leurs revenus, alors que cette mesure fiscale est offerte actuellement à toutes les institutions financières à l'égard des autres prêts, quelle que soit leur origine.

Recommandation

Le Canada devrait s'employer à encourager l'adoption, par les membres du Club du Paris, d'autres concessions substantielles concernant la dette bilatérale publique, surtout à l'égard des pays les plus pauvres et les plus durement touchés. Au moment d'appliquer cette recommandation, le gouvernement devrait déposer des propositions détaillées montrant comment ces mesures s'appliqueront aux prêts consentis par le Canada.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que de nombreux pays à faible revenu, lourdement endettés, ont besoin d'une réduction supplémentaire de leur dette. Le Canada est favorable à une réduction de la dette liée à une réforme et à des mesures économiques visant à instaurer un développement durable, comprenant notamment le recours à des fonds de contrepartie.

Au Sommet économique de Houston, les leaders ont recommandé que le Club de Paris envisage des mesures supplémentaires pour alléger le fardeau de la dette, y compris une révision des modalités de Toronto pour les pays les plus pauvres. Depuis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont présenté des propositions concrètes de concessions supplémentaires. L'étendue de l'allègement de la dette et de la réduction des obligations à ce titre sera

déterminée dans le cadre des discussions multilatérales du Club de Paris et compte tenu des besoins financiers des pays débiteurs mis en évidence dans le programme convenu par le FMI.

L'une des recommandations du Sommet, pleinement endossée par le Canada, voulait qu'on examine un train de mesures à l'intention des pays à revenu moyen inférieur. Le Club de Paris a récemment approuvé des lignes directrices préconisant un traitement plus généreux fondé sur l'allongement des périodes de remboursement. Il existe également une disposition prévoyant la conversion de la dette des pays à revenu moyen inférieur dans le cadre d'un accord de rééchelonnement. D'autres mesures sont à l'étude.

Nous avons présenté ci-dessus les grandes lignes de l'application des modalités de Toronto et de l'affectation de ressources supplémentaires pour financer une baisse des taux d'intérêt. Il n'est pas possible de déterminer avec précision quels seront les effets des mesures futures étant donné que leur nature exacte est encore examinée par le Club de Paris.

Recommandation

Il faudrait, dans chaque cas, que le Canada évalue de façon indépendante l'engagement du pays débiteur à procéder à des réformes économiques sérieuses et à un développement équitable qui respectent l'environnement et les droits de la personne.

Réponse

En évaluant les programmes d'ajustement et les mesures d'allègement de la dette, le gouvernement entreprend sa propre évaluation de l'engagement à l'égard de la réforme économique et d'autres facteurs comme ceux qui ont été précisés dans l'énoncé des principes et politiques du présent document. Compte tenu des circonstances, les mesures pertinentes seront prises au moyen des programmes d'aide bilatérale ou, dans certains cas, par la remise de la dette au titre de l'APD ou dans le cadre d'institutions multilatérales comme les institutions financières internationales ou le Club de Paris.

En ce qui a trait aux prêts publics consentis à des conditions commerciales, l'admissibilité à l'allègement de la dette et les conditions qui y sont rattachées sont déterminées par consensus au sein du Club de Paris d'après un programme d'ajustement financé par la communauté internationale et une évaluation de la nécessité de fonds supplémentaires. Le gouvernement considère que ce genre d'allègement de la dette devrait être entrepris dans un cadre multilatéral de façon à partager le fardeau entre les créanciers et en consultation avec le pays débiteur visé.

En ce qui concerne l'aide publique au développement, le gouvernement présentera un projet de loi prévoyant une nouvelle remise des dettes d'APD d'autres pays, dont chaque cas sera étudié isolément, conformément aux politiques canadiennes.

Dans le passé, le gouvernement a entrepris des initiatives bilatérales visant à annuler les dettes d'APD des pays en développement en application de résolutions des Nations Unies ou à la suite de son propre examen des besoins d'autres pays à faible revenu lourdement endettés. Dans un cas (Myanmar, l'ancienne Birmanie), le Canada n'a pas annulé les prêts au titre de l'APD en raison de ses préoccupations concernant la situation des droits de la personne dans ce pays.

Recommandation

Le gouvernement est exhorté à faire de son mieux pour amener les autorités concernées à s'entendre sur de nouveaux principes comptables en ce qui a trait aux risques liés aux prêts publics. Nous demandons au gouvernement de déposer au Parlement un rapport annuel complet sur toutes les créances officielles que le Canada détient à l'égard des pays en développement, y compris les détails sur toutes les mesures que le gouvernement a prises pour réduire le fardeau de la dette.

Réponse

Le gouvernement convient qu'il est prudent, à la lumière de l'évolution des efforts multilatéraux de faire face au problème de la dette, d'établir une provision pour imprévus.

L'information sur les mesures relatives à l'endettement au titre de l'APD est publiée annuellement dans les Comptes publics, et les deux annexes qui les complètent présentent de façon synthétique la remise des dettes d'APD et les dettes d'APD en souffrance. Les mesures particulières adoptées pour réduire le fardeau de la dette sont diffusées et les documents distribués aux députés à mesure que les décisions sont prises. Il ne convient pas de divulguer les chiffres détaillés des créances publiques non assorties de conditions libérales qui contiennent des renseignements stratégiques sur le plan commercial.

Recommandation

Le Canada devrait préconiser l'adoption d'une nouvelle approche de la part des institutions financières internationales pour faire face à la crise de l'endettement, soit dans la façon dont elles abordent la conditionnalité et les problèmes de la pauvreté. Cette approche devrait permettre d'atteindre les objectifs d'un développement démocratique et durable, axé sur les besoins des gens.

Réponse

Le gouvernement convient que le Canada devrait poursuivre de façon multilatérale l'objectif d'un développement économique sain axé sur la responsabilité sociale et respectueux des principes démocratiques et des droits de la personne. C'est en fonction de ces critères que les responsables abordent les questions d'ajustement structurel et de conditionnalité pour les pays lourdement endettés dans les enceintes multilatérales.

Au récent Sommet mondial pour l'enfance coprésidé par le premier ministre Mulroney, auquel assistaient plus de 70 chefs d'État et de gouvernement, le Canada a fortement insisté sur la nécessité de consacrer plus de ressources aux programmes de services essentiels de santé, d'éducation et de nutrition. Ce Sommet a produit de nouveaux engagements de la part des institutions multilatérales, et notamment une réaffectation de ressources de la Banque mondiale qui s'élèvera à environ 500 millions de dollars américains par année en faveur de services essentiels de santé pour les enfants.

L'approche des donateurs bilatéraux et des institutions financières internationales à l'égard de l'ajustement structurel et de la conditionnalité a évolué considérablement à mesure que la communauté internationale comprenait mieux le processus. Les institutions financières internationales se sont révélées de plus en plus sensibles aux préoccupations canadiennes exprimées à leurs réunions exécutives par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le ministre des Finances et le ministre des Relations extérieures et du Développement international.

Lors de la réunion des ministres du Commonwealth responsables de la condition féminine, qui s'est tenue à Ottawa en octobre 1990, on a examiné, à la suggestion du Canada, l'incidence de l'ajustement structurel sur les femmes. Les ministres ont conclu que ces programmes devraient s'efforcer de promouvoir la contribution économique des femmes et tendre vers un partage plus équitable des avantages. Il a aussi été convenu - dans le cadre de l'initiative proposée par le Canada - de soumettre à l'examen des chefs de gouvernement du Commonwealth, à l'occasion de leur prochaine réunion en 1990, un projet de déclaration sur les femmes et l'ajustement structurel.

De nombreuses mesures d'ajustement peuvent présenter des avantages directs pour les démunis. Les politiques d'ajustement, par exemple, qui sont mieux centrées sur le développement du secteur agricole peuvent contribuer à diminuer la pauvreté en milieu rural. Le Canada exhorte les institutions financières internationales et les pays en développement à garantir le maintien et, dans la mesure du possible, le renforcement des services sociaux de base destinés aux démunis. Le gouvernement n'a cessé de faire valoir ces politiques et a récemment proposé que les banques multilatérales de développement envisagent d'accorder une aide à la condition que les pays bénéficiaires prennent des mesures constructives et soutenues pour réduire la pauvreté.

Recommandation

Le Canada devrait veiller à ce que les institutions financières internationales demeurent constamment les prêteurs nets des pays en développement.

Réponse

Lorsque la crise de l'endettement a éclaté, le FMI était la principale source de fonds des pays en développement. Au cours de la période de 1982 à 1984, le montant net prêté par le FMI aux pays en développement s'élevait à quelque 23 milliards de dollars américains. Cette situation s'est renversée dans les années qui ont suivi et les remboursements nets au FMI ont atteint 16 milliards de dollars américains dans la période de 1986 à 1989. Ce cycle est maintenant bouclé et le montant net des prêts aux pays en développement devrait être de 2 milliards de dollars américains en 1990.

Compte tenu de la nature renouvelable et relativement à court terme des ressources du Fonds et de son objectif fondamental qui est de favoriser l'équilibre du flux des remboursements internationaux, il ne serait pas pertinent pour le Fonds d'adopter la recommandation du Comité. En raison de l'allongement des périodes de remboursement des fonds fournis par la Banque mondiale, le montant net de ses prêts n'a pas subi ce genre de fluctuations spectaculaires et est resté globalement positif.

Le rôle du FMI et de la Banque mondiale ne se limite pas à la prestation de fonds. L'existence de programmes financés par le Fonds et la Banque mondiale sert de catalyseur à la mobilisation de fonds provenant d'autres sources, multilatérales, commerciales et bilatérales.

Que de nombreux pays en développement soient temporairement devenus des exportateurs nets de capitaux laisse perplexes; mais cela s'explique par un certain nombre de raisons. Il est possible que certains de ces pays aient subi d'importants bouleversements extérieurs sans avoir les moyens de les supporter seuls. Dans d'autres cas, les emprunts conclus n'ont pas été employés à bon escient et n'ont pas généré la croissance économique nécessaire pour leur redonner leur solvabilité et d'attirer des capitaux privés. Dans d'autres cas encore,

de mauvaises décisions politiques ont causé d'importantes fuites de capitaux privés sur une période de temps prolongée. (La fuite des capitaux privés à l'extérieur des pays en développement est pratiquement équivalente à l'apport de fonds provenant de l'aide multilatérale et bilatérale.) L'effet d'entraînement obtenu par l'adoption de politiques judicieuses est souvent sous-estimé.

Recommandation

Le gouvernement devrait participer au programme de «Remise de dettes pour le développement des enfants» lancé par la BID et l'UNICEF, et encourager les institutions financières internationales à trouver d'autres façons innovatrices de lier les mesures de remise de dettes à des objectifs de développement.

Réponse

Le gouvernement accepte d'envisager le financement de projets de développement hautement prioritaires en faveur des enfants, des démunis, de l'environnement, etc., en ayant recours aux swaps de dettes et en étudiant chaque cas particulier. Le gouvernement est également prêt à inciter d'autres institutions à examiner des programmes analogues. Une partie des contributions actuellement destinées aux organismes multilatéraux pourrait également être utilisée de cette manière si l'on favorise ainsi le financement local de projets de développement judicieux.

Recommandation

Le Canada devrait utiliser ses bons offices pour promouvoir la réforme et une nouvelle approche de la conditionnalité au sein du système multilatéral de même qu'entre les donateurs, les institutions prêteuses et les pays débiteurs.

Réponse

Le Canada continuera, comme par le passé, à se faire l'ardent défenseur d'une réforme politique appropriée et d'un dialogue au sein du système multilatéral. Dans le cadre de nombreuses réunions internationales, et plus particulièrement à l'occasion de la Session extraordinaire des Nations Unies sur la coopération économique internationale et le développement et de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, le Canada a souligné l'importance d'une participation publique véritable au processus décisionnel dans les pays en développement et a également insisté sur l'importance des droits de la personne. Il a effectué des pressions en faveur d'une plus grande efficacité économique et lancé des avertissements relativement aux répercussions politiques et économiques négatives de la corruption.

Le Canada est conscient de l'importance critique des aspects humains du développement et notamment de la nécessité de l'adoption de politiques qui cherchent véritablement à atténuer la pauvreté et à améliorer la justice sociale. La décision du Premier ministre de coprésider le Sommet mondial pour l'enfance qui a produit de nouveaux engagements de la part des institutions multilatérales est un exemple, parmi d'autres, du leadership exercé par le Canada. À l'occasion de la récente assemblée annuelle de la Banque mondiale, le ministre des Finances a demandé à cette institution d'examiner de quelle manière elle pourrait veiller à ce que les pays adoptent des mesures significatives pour réduire la pauvreté.

Recommandation

Il faut assortir tous les programmes d'assistance internationale, y compris les programmes de remises de dettes et d'ajustement économique des pays en développement, de stricts critères environnementaux. Le gouvernement devrait accorder une attention et des ressources accrues à la recherche de moyens de soutenir les efforts de protection de l'environnement déployés dans les pays en développement endettés, y compris le troc de dettes contre des mesures de protection de l'environnement.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'il conviendrait d'assortir de critères environnementaux tous les programmes d'aide au développement. L'ACDI analyse les répercussions environnementales de ses activités pendant le processus de préparation d'un projet. L'Agence examine actuellement l'ensemble de sa politique en matière d'environnement de façon à mettre davantage l'accent sur les programmes environnementaux.

À la suite d'une initiative prise par le ministre des Finances en 1988, c'est maintenant que la Banque mondiale se charge des évaluations environnementales et des programmes de pays visant la protection de l'environnement. De même, les dispositions de la neuvième reconstitution des ressources concessionnelles de l'Association internationale de développement, qui reflètent encore une fois le leadership canadien, demandaient à la Banque mondiale d'établir des plans d'action par pays, d'élaborer des lignes directrices pour les écosystèmes fragiles, de consulter les populations touchées et de faire étudier très tôt par le Conseil les projets susceptibles de porter préjudice à l'environnement. Nous avons appuyé la constitution d'un service environnemental mondial, par la Banque mondiale, à titre de projet pilote provisoire. Ce service sera chargé de préparer des programmes en consultation avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour le développement.

Le gouvernement contribue activement à faire valoir les préoccupations environnementales au sein des banques de développement et des institutions des Nations Unies.

Le fardeau de la dette contribue à entraver la capacité des pays débiteurs à faire face aux problèmes environnementaux. Le gouvernement envisagera, au cas par cas, le troc de dettes contre des mesures de protection de l'environnement lorsqu'il sera possible de lier la conversion de créances à l'utilisation de ressources locales à des fins de protection de l'environnement. Les politiques visant à atteindre un développement durable aideront à surmonter les problèmes causés par la dégradation de l'environnement et la surpopulation.

Le Canada a joué un rôle déterminant dans la négociation du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et dans les décisions subséquentes visant à la fois à étendre sa portée et à établir un fonds pour les pays en développement. La contribution du Canada sera d'environ 15 millions de dollars canadiens pour les trois premières années. La question des ressources supplémentaires à l'appui des efforts internationaux de protection de l'environnement dans les pays en développement sera traitée dans le Plan vert du gouvernement.

Recommandation

Il faut trouver des moyens de convertir certains des dividendes de la paix Est-Ouest en coopération Nord-Sud et de transformer la capacité militaire des pays en une capacité de

développement humain et de conservation qui augmente la sécurité véritable de notre environnement planétaire commun.

Réponse

Le gouvernement accepte le principe voulant que l'on travaille à réorienter les efforts militaires vers le développement. La fin des tensions Est-Ouest a ouvert de nouvelles possibilités de coopération internationale. Néanmoins, l'instabilité et les tensions régionales persisteront pendant un certain temps. Le Canada continuera à explorer la façon dont nous pourrions façonner le nouveau système mondial afin d'en arriver à la stabilité requise pour un développement pacifique.

Recommandation

Le Canada devrait utiliser son influence pour changer le système multilatéral et améliorer la coordination internationale.

Réponse

Le Canada a joué et continuera à jouer un rôle de premier plan au sein des institutions économiques multilatérales et dans les débats des Nations Unies sur la coopération économique internationale. Le Premier ministre a appuyé les appels en faveur d'un dialogue Nord-Sud renouvelé et de la tenue d'un sommet des pays développés et des pays en développement. Les représentants canadiens ont joué un rôle actif aux conférences des Nations Unies et à la Session extraordinaire de cette année afin de donner un nouvel élan à ces débats économiques.

Au sein des institutions multilatérales de développement, le Canada a été à l'avant-plan des débats sur les moyens d'en arriver à diminuer la pauvreté par l'intermédiaire des programmes d'ajustement; il a attiré l'attention sur les problèmes environnementaux et a proposé des programmes plus fermes en faveur des femmes des pays en développement tout en soulignant l'importance des services essentiels de santé et d'éducation. Plus récemment, le Premier ministre a coprésidé le Sommet mondial pour l'enfance et a abordé directement les dirigeants de ces institutions pour obtenir leur adhésion aux objectifs du Sommet.

Recommandation

Le Canada devrait s'orienter vers la libéralisation des exportations des pays en développement.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'il conviendrait d'améliorer l'accès aux marchés mondiaux pour les pays en développement.

Le gouvernement recherche, dans la mesure du possible, la libéralisation du système des échanges multilatéraux dans les négociations de l'Uruguay Round menées au GATT. Il appuie en particulier les mesures qui élargiront l'accès aux marchés pour les produits agricoles et les produits tropicaux et qui auront des retombées bénéfiques pour les pays en développement. Il cherche à renforcer les règles et les codes du GATT et a mené le débat sur la nécessité d'une organisation mondiale du commerce, idée que la Commission Sud a reprise dans son récent rapport.

Pour le Canada, l'intégration de tous les pays au système des échanges multilatéraux est un objectif central qui permettra à tous de partager les mêmes droits et obligations. Le gouvernement est également favorable à ce qu'on accorde une attention spéciale à la situation des pays en développement les moins avancés. Le Canada maintient un tarif de préférence général qui compte parmi les plus généreux pour les pays en développement et qui permet l'application de droits de douane moins élevés ou l'entrée en franchise de nombreux produits. Le Canada a également proposé l'intégration du commerce du vêtement et du textile dans le cadre du GATT et l'application de règles du GATT renforcées.

Il est dans l'intérêt même du Canada que les pays en développement reprennent leur croissance économique pour qu'ils soient de nouveau aptes à commercer avec nous. Les échanges internationaux - en particulier le développement des marchés d'exportation des pays débiteurs - sont essentiels pour accroître la capacité des pays en développement à assurer le service de leur dette et à progresser.

Recommandation

L'ACDI devrait également explorer des modalités qui permettraient d'utiliser judicieusement les crédits d'aide pour favoriser les opérations de réduction de la dette axées sur le développement.

Réponse

Le gouvernement vient tout juste d'approuver la première opération de ce genre au Costa Rica où 5 millions de dollars canadiens d'APD seront utilisés pour liquider la dette commerciale. Un montant équivalent en monnaie locale sera réservé par le gouvernement du Costa Rica pour des programmes sociaux. D'autres possibilités seront explorées par le gouvernement lorsqu'il sera possible de réserver des fonds locaux à des fins de développement.

Recommandation

Le gouvernement devrait mieux faire connaître aux Canadiens les problèmes liés à la crise de l'endettement.

Réponse

Les problèmes créés par la crise de l'endettement sont soulignés dans la stratégie du gouvernement «Partageons notre avenir» qui a été adoptée en 1988 et a été largement diffusée.

En vue des sommets économiques annuels, le gouvernement a préparé à l'intention des médias et du grand public une importante documentation concernant ces questions.

La présente réponse au rapport du CPAECE a été formulée pour expliquer au public la nature du problème et les principes qui orientent l'action canadienne face à l'évolution de la stratégie adoptée pour régler le problème de l'endettement. Le présent document vise également à préciser l'orientation de la politique future à mesure que les institutions internationales adoptent de nouvelles actions pour alléger le fardeau de la dette. Le gouvernement a l'intention de distribuer largement le présent document.

Annexe A.

Aide publique canadienne au développement : annulation des prêts

1978	(en millions de \$CAN)
Afghanistan	1,3
Burkina Faso	1,0
Bangladesh	17,9
Laos	2,5
Népal	2,5
Botswana	36,2
Malawi	39,2
Tanzanie	72,0
Ouganda	2,3
Bénin	15,0
Mali	1,9
Niger	40,1
Total partiel	231,9
1987	
Togo	16,6
Mauritanie	4,2
Kenya*	19,2
Tanzanie*	15,5
Ouganda*	12,2
Total partiel	67,7

* Parts nationales de la dette due par l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est.

1987	(en millions de \$CAN)
Cameroun	143,7
Côte d'Ivoire	80,0
Congo	22,6
Gabon	7,6
Ghana	77,6
Kenya	108,8
Madagascar	22,9
Nigeria	42,4
Sénégal	16,8
Swaziland	1,4
Zaïre	31,3
Zambie	86,2
Zimbabwe	30,8
Total partiel	672,1

1990 (annoncé mais non encore présenté au Parlement)

Barbade	23,5
Bélize	10,5
Guyana	37,2
Jamaïque	93,4
Trinité-et-Tobago	7,2
Îles du Vent et Sous-le-Vent:	
Antigua	5,2
Dominique	1,7
Grenade	0,7
Montserrat	0,6
Sainte-Lucie	0,4
Saint-Vincent et les Grenadines	0,9
Total partiel	181,3
TOTAL des prêts d'APD annulés	1 153,0
(1978-1990)	

Annexe B

Dettes en souffrance, au titre de l'APD canadienne, par pays (à la fin de septembre 1990)

		(en millions de \$CAN)
AFRIQUE :	Algérie	55,5
	Égypte	114,7
	Maroc	14,7
	Tunisie	112,4
	Total partiel:	297,3
AMÉRIQUES :	Brésil	3,4
	Costa Rica	23,2
	Cuba	9,6
	République Dominicaine	4,3
	El Salvador	9,0
	Guatemala	3,8
	Honduras	33,1
	Nicaragua	18,4
	Pérou	22,9
	Total partiel:	135,9
ASIE :	Asie	674,0
	Indonésie	235,9
	Corée	0,4
	Malaisie	11,2
	Myanmar	8,4
	Pakistan	543,1
	Philippines	3,9
	Sri Lanka	160,6
	Thaïlande	33,3
	Total partiel:	1 670,8
EUROPE :	Malte	0,8
	Turquie	26,2
	Total partiel:	27,0
	TOTAL :	2 131,0

Annexe C

Liste des pays en développement

	PNB par habitant (1988) (\$US)	Dettes extérieures totales (1988) (en milliards de \$US)
Pays à faible revenu (Moyenne)	320	
1. Mozambique	100	4,4
2. Éthiopie *	120	3,0
3. Tchad *	160	0,4
4. Tanzanie *	160	4,7
5. Bangladesh *	170	10,2
6. Malawi *	170	1,4
7. Somalie *	170	2,0
8. Zaïre	170	8,5
9. Bhoutan *	180	0,1
10. RDP lao *	180	0,8
11. Népal *	180	1,2
12. Guinée-Bissau *	190	0,4
13. Madagascar *	190	3,6
14. Gambie *	200	0,3
15. Burkina Faso *	210	0,9
16. Mali *	230	2,1
17. Burundi *	240	0,8
18. Afghanistan *	250	1,5
19. Sierra Leone *	275	0,7
20. Ouganda *	280	1,9
21. Nigeria *	290	30,7
22. Niger *	300	1,7
23. Rwanda *	320	0,6
24. Chine	330	42,0
25. Inde	330	57,5
26. Tuvalu *	335	0,0
27. Pakistan	360	17,0
28. Kenya	360	5,9

29. Kiribati *	360	0,0
30. Togo *	370	1,2
31. République centrafricaine *	380	0,7
32. Bénin *	390	1,1
33. Haïti *	400	0,8
34. Ghana	400	3,1
35. Guinée équatoriale *	410	0,2
36. Maldives *	410	0,1
37. Guyana	420	1,6
38. Lesotho *	420	0,3
39. Sri Lanka	420	5,2
40. Guinée	430	2,6
41. RDP du Yémen * **	430	2,1
42. Comores *	440	0,2
43. Indonésie	440	52,6
44. Liberia *	450	1,6
45. Zambie	475	6,5
46. Mauritanie *	480	2,1
47. Soudan *	480	11,9
48. Sao Tomé et île du Prince *	490	0,1
49. Cambodge	..	..
50. Viet Nam	..	..
Pays à revenu intermédiaire (Moyenne)	1 920	
a) Tranche inférieure (Moyenne)	1 380	
51. Bolivie	570	5,5
52. Djibouti *	595	0,2
53. Îles Salomon	630	0,1
54. Samoa occidentales	640	0,1
55. République arabe du Yémen * **	640	3,0
56. Sénégal	650	3,6
57. Zimbabwe	650	2,7
58. Égypte	660	50,0
59. Cap-Vert *	680	0,1
60. Philippines	695	29,5
61. République Dominicaine	720	3,9

62. Côte d'Ivoire	770	14,1
63. Myanmar *	785	4,3
64. Papouasie-Nouvelle-Guinée	810	2,3
65. Swaziland	810	0,3
66. Tonga	830	0,0
67. Maroc	830	19,9
68. Vanuatu	840	0,2
69. Honduras	860	3,3
70. Guatemala	900	2,6
71. Congo	910	4,8
72. El Salvador	940	1,8
73. Thaïlande	1 000	20,5
74. Botswana *	1 010	0,5
75. Cameroun	1 010	4,2
76. Nicaragua	1 050	8,1
77. Équateur	1 120	10,9
78. Jamaïque	1 120	4,3
79. Colombie	1 180	17,0
80. Paraguay	1 180	2,5
81. Saint-Vincent et les Grenadines	1 200	0,1
82. Tunisie	1 230	6,7
83. Turquie	1 280	39,6
84. Pérou	1 300	18,6
85. Jordanie	1 500	5,5
86. Belize	1 500	0,1
87. Chili	1 510	19,7
88. Fidji	1 520	0,5
89. Sainte-Lucie	1 540	..
90. Dominique	1 680	..
91. Syrie	1 680	4,9
92. Costa Rica	1 680	4,5
93. Grenade	1 720	0,1
94. Pologne	1 745	42,1
95. Mexique	1 760	101,6
96. Île Maurice	1 800	0,9
97. Malaisie	1 940	20,5
98. Panama	2 120	5,6

99. Angola	..	..
100. Liban	..	0,5
b) Tranche supérieure (Moyenne)	3 240	
101. Afrique du Sud	2 290	..
102. Algérie	2 360	24,9
103. Surinam	2 460	..
104. Uruguay	2 470	3,8
105. Argentine	2 520	58,9
106. Hongrie	2 535	17,6
107. Roumanie	2 605	2,8
108. Saint-Christophe-et-Nevis	2 630	..
109. Brésil	2 630	114,6
110. Gabon	2 970	2,7
111. Venezuela	3 250	34,7
112. Trinité-et-Tobago	3 350	2,0
113. Corée, République de	3 600	37,2
114. Portugal	3 650	17,2
115. Antigua-et-Barbuda	3 690	..
116. Seychelles	3 800	0,2
117. Grèce	4 800	23,5
118. Oman	5 000	2,9
119. Malte	5 190	0,4
120. Libye	5 420	..
121. Iran	..	..
122. Iraq	..	..

* Pays les moins avancés

** Depuis le 22 mai 1990, ne forment plus qu'un pays.

Source : Banque mondiale

Glossaire

ajustement structurel - Formulation et application de politiques économiques sectorielles qui reposent davantage sur les forces du marché, le développement de l'entreprise privée, la libéralisation du commerce et le développement des ressources humaines. Ces réformes, alliées à un programme de stabilisation macro-économique, doivent permettre au pays de relancer la croissance et de s'adapter aux chocs externes et à l'évolution rapide de l'économie internationale.

ajustement macro-économique - Stabilisation de l'économie d'un pays par l'adoption de politiques appropriées en matière de budget, de monnaie et de balance des paiements. Avec le programme d'ajustement structurel, il vise à jeter les bases d'une relance de la croissance économique en redonnant confiance aux investisseurs, en rétablissant la solvabilité du pays, en développant les exportations et en créant de nouvelles possibilités d'emploi, etc.

allègement de la dette - Terme d'acception générale qui peut englober un ou plusieurs des éléments suivants : rééchelonnement, réduction du principal et/ou des paiements d'intérêts arriérés et réduction des taux d'intérêt.

arriérés - Somme restant due au titre du principal et des intérêts sur des prêts non remboursés. On dit des prêts qui comportent des arriérés qu'ils sont «non productifs».

balance des paiements - Calcul de la position internationale nette d'un pays exprimée en termes de revenus tirés des exportations de biens et services par rapport aux dépenses au titre des importations (le compte des opérations courantes), et en termes d'entrées et de sorties de capitaux (le compte des opérations en capital). Il y a «déficit» quand le pays débourse plus qu'il n'encaisse.

capitalisation des intérêts - Ajout des intérêts arriérés ou des intérêts à terme au principal de la somme empruntée.

Club de Paris - Groupe informel de pays créanciers, présidé par le Trésor de la France, qui se réunit afin d'examiner les demandes de rééchelonnement des sommes prêtées ou garanties par des gouvernements.

Comité intérimaire du FMI - Groupe consultatif réunissant vingt-deux ministres des Finances qui constitue le principal organe d'élaboration de la politique du Fonds monétaire international, bien qu'il ne dispose officiellement d'aucun pouvoir. M. Michael Wilson est devenu président de ce comité en janvier 1990.

conditionnalité - L'exigence voulant que l'octroi de ressources, normalement par le FMI ou la Banque mondiale, soit étroitement lié à la volonté du pays emprunteur de mettre en oeuvre la politique économique requise pour rétablir la position de la balance des paiements et relancer la croissance.

constitution de provisions - Établissement de fonds ou de réserves pour pertes sur prêts afin de se protéger contre des pertes éventuelles sur des créances douteuses ou à risque élevé.

conversion de la dette - Échange de la dette contre une autre obligation, contre une prise de participation, par exemple, lorsqu'elle est échangée contre des actions dans une entreprise (voir aussi swap).

défaut - On dit d'un pays qui n'est pas en mesure de payer les intérêts ou le principal d'une dette à l'échéance qu'il est en défaut; il ne peut alors contracter de nouveaux emprunts et s'expose à des poursuites en justice. (Il n'existe pas de procédure internationale de «faillite» dans le cas des pays.)

dette commerciale - Somme due à un prêteur commercial, à une banque commerciale, par exemple.

dette publique bilatérale - Prêts à court ou à long terme qui sont faits, garantis ou assurés par des gouvernements ou par leurs institutions prêteuses, habituellement pour financer l'exportation de biens et de services.

dette extérieure - Sommes dues par un pays à des créanciers étrangers; désigne habituellement des emprunts dont la période de remboursement est longue.

dette publique - Somme due aux gouvernements, à leurs organismes officiels ou aux institutions financières internationales, ou prêts garantis par eux; par opposition aux sommes dues aux banques commerciales ou à d'autres créanciers privés.

développement durable - Processus de développement, comprenant entre autres des facteurs économiques, sociaux et environnementaux, qui établit les conditions d'un développement possible à long terme.

encours de la dette - Montant du principal impayé à un moment donné.

fardeau de la dette - Situation où le montant de la dette d'un pays débiteur est si important par rapport à la taille de son économie qu'il empêche la croissance et le développement économiques.

groupe de soutien - Groupe spécial de pays développés qui cherche à aider des pays aux prises avec de sérieux problèmes d'endettement et qui accusent des retards prolongés dans le service de la dette contractée auprès des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale et banques de développement régionales) à acquitter les arriérés et à mettre en oeuvre un programme d'ajustement économique approuvé par le FMI.

lourdeur endetté - Désigne un pays qui éprouve de sérieuses difficultés à assurer le service de sa dette extérieure, dont le poids est un obstacle majeur à la relance de la croissance économique.

marchés de capitaux internationaux - Financement international obtenu auprès des banques commerciales, sur les marchés obligataires ou par l'émission de titres.

modalités de Toronto - Traitement libéral des sommes dues par les gouvernements des pays les plus pauvres, qui ont demandé au Club de Paris de rééchelonner leur dette. Ces modalités ont été approuvées par les participants au Sommet économique de Toronto en 1988.

obligations de sortie - Obligations émises par des gouvernements débiteurs en échange de prêts existants. Pour le débiteur, elles ont habituellement l'avantage de réduire le principal ou les taux d'intérêt, tandis qu'elles donnent au créancier une meilleure garantie. Ces obligations sont négociables et les détenteurs peuvent en disposer facilement.

pays en développement - Pays où le niveau de vie est bas : revenu, pauvreté, malnutrition, degré d'alphabétisation, logement, etc. (voir l'annexe C). En 1988, la Banque mondiale les classait comme suit, selon le produit national brut par habitant :

- *pays à faible revenu* - PNB par habitant de 545 \$US ou moins.
- *pays à revenu intermédiaire* - PNB par habitant supérieur à 545 \$US, mais inférieur à 6 000 \$US.
 - *pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure* - PNB par habitant supérieur à 545 \$US, mais inférieur à 2 200 \$US.
 - *pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure* - PNB par habitant supérieur à 2 200 \$US, mais inférieur à 6 000 \$US.

Plan Baker - Initiative lancée en 1985 par l'ancien Secrétaire au Trésor des États-Unis, M. Baker, afin d'encourager les banques commerciales et les institutions multilatérales à accorder de nouveaux prêts aux pays débiteurs, à condition que ces derniers soient disposés à mettre en oeuvre les réformes économiques nécessaires pour surmonter leurs difficultés.

Plan Brady - Initiative proposée en mars 1989 par le Secrétaire au Trésor des États-Unis, M. Brady, aux termes de laquelle le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale fournissent des ressources aux pays débiteurs dans le but de faciliter les opérations de réduction de la dette auprès des banques commerciales. Pour être admissibles, les pays débiteurs doivent accepter de mettre en oeuvre des politiques d'ajustement économique appropriées, conçues en coopération avec le FMI et la Banque mondiale.

prêts souverains - Sommes prêtées à des gouvernements nationaux, et à leurs organismes ou à des entreprises privées bénéficiant de garanties données par l'État.

prêts concessionnels - Prêts offerts aux pays emprunteurs à des taux d'intérêt inférieurs à ceux pratiqués sur le marché, souvent assortis de périodes de remboursement plus longues et d'un délai de grâce en ce qui concerne le remboursement du principal.

prêts nets - Total des nouveaux prêts moins le remboursement du principal sur les prêts antérieurs.

rachat de la dette - Achat de prêts non remboursés par les pays débiteurs, souvent avec une décote importante.

réduction de la dette - Réduction du principal non remboursé sur un prêt ou un groupe de prêts.

réduction du service de la dette - Semblable à la réduction de la dette, mais concerne les paiements relatifs aux intérêts et au principal plutôt que la dette totale.

rééchelonnement de la dette - Report des paiements liés au service de la dette.

remise de la dette - Annulation d'un emprunt.

ressources extérieures - Ressources financières, matérielles ou humaines qui servent à appuyer les efforts de croissance et de développement économiques.

service de la dette - Montant du principal et des intérêts en souffrance pour une période déterminée d'après les dispositions d'un accord de prêt.

swap - Conversion d'obligations découlant de la dette en actions ou autres éléments d'actif, ou encore annulation de la dette en échange d'engagements voulant que le débiteur suive certaines règles de conduite, par exemple en matière de protection de l'environnement ou de conservation des forêts, de développement social ou d'aide à l'enfance.

termes de l'échange - Mesure de l'évolution relative du prix des produits exportés par rapport à celui des produits importés au cours d'une période donnée.

transfert de risque - Processus en vertu duquel le risque relatif lié à la dette totale passe d'un groupe de créanciers à un autre; ainsi, la proportion globale des sommes dues aux banques commerciales évolue par rapport à celles dues aux gouvernements et aux institutions multilatérales.

