Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde

Rapport du

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président : L'honorable George C. van Roggen

Vice-président : L'honorable Heath Macquarrie

Avril 1987

Canada. Parlement. Sénat.
Comité sénatorial permanent
des affaires étrangères.
Le Canada, les
institutions financières
internationales et le
problème de l'endettement
du Tiers monde.

Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde

Rapport du

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président : **L'honorable George C. van Roggen**

Vice-président : **L'honorable Heath Macquarrie**

Avril 1987

Copies of this report in english are available upon request from the Clerk of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, The Senate of Canada, Ottawa, Canada K1A 0A4.

N° de cat. YC23-332/1-01F

ISBN 0-662-15448-7

Membres

L'honorable George C. van Roggen, *président*

L'honorable Heath Macquarrie, *vice-président*

Les honorables :

Martial Asselin, c.p.
Peter Bosa
Pierre de Bané, c.p.
Jerahmiel S. Grafstein
Henry D. Hicks
Roméo LeBlanc, c.p. (*Beauséjour*)
*Allan J. MacEachen, c.p.
Heath Macquarrie
Robert Muir
*Lowell Murray, c.p.
Duff Roblin, c.p.
Frederick W. Rowe
George C. van Roggen

**Membres d'office*

Note : Les honorables sénateurs William C. Doody, Jacques Flynn, c.p., Royce Frith, Stanley Haidasz, c.p., Renaude Lapointe, c.p., Nathan Nurgitz et Paul Yuzyk ont également siégé au Comité à diverses étapes de cette étude.

Ordre de renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre 1986 :

L'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, propose :

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le Comité au cours de la première session de la trente-troisième législature soient déférés à ce Comité; et enfin,

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 1987.*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Lussier

* Sur ordre du Sénat émis le 24 mars 1987, la date limite du dépôt de la version finale du Rapport a été reportée au 31 mai 1987.

Table des matières

AVANT-PROPOS

Au moment où le Comité a demandé au Sénat l'autorisation d'entreprendre cette étude, la gravité du problème de l'endettement du Tiers monde n'était pas encore trés reconnue. Pendant les travaux du Comité, la situation a évolué à tel point que la question de l'endettement du Tiers monde est devenue un sujet de conversation quotidien.

Je suis extrêmement reconnaissant au président suppléant, le sénateur Heath Macquarrie, et à tous les membres du Comité pour leur attention et leur aide tout au long des audiences publiques et de la préparation de ce rapport.

Le Comité souhaite exprimer sa gratitude à M. Patrick Savoie, greffier du Comité, pour l'aide précieuse qu'il nous apportée, ainsi qu'à M. Peter Dobell et à Mme Carol Seaborn, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, pour leur participation à l'organisation des audiences et à la préparation du rapport. À certaines étapes de la rédaction du rapport, le Comité a également profité des conseils et de l'expérience de M. Claude Isbister, qui a déjà représenté le Canada au sein de la Banque Mondiale à titre de directeur administratif, et du professeur David Pollock, qui a déjà eu l'occasion d'occuper un poste de haut-fonctionnaire à la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Antilles.

Le président

George C. van Roggen

Ottawa, avril 1987

PRÉFACE

Le 29 octobre 1985, le Sénat adoptait un ordre de renvoi autorisant le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

> à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement.

Au cours de l'hiver 1985 et du printemps de 1986, le Comité a entendu les témoignages de quinze experts, en treize séances qui se sont terminées le mardi 10 juin par la comparution de l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances. En juin 1986, le Comité s'est en outre rendu à Washington (D.C.), à New York et à Toronto et a tenu dans ces villes 26 réunions avec des législateurs américains, de hauts fonctionnaires du gouvernement des États-Unis, des représentants des principales institutions financières internationales (IFI), des cadres supérieurs de plusieurs autres, des dirigeants de banques commerciales canadiennes et américaines, des universitaires et des experts-conseils. Par ailleurs, en septembre 1986, après la prorogation du Parlement, les conseillers du Comité ont eu à Ottawa des discussions avec l'honorable Barber Conable, qui venait récemment d'être nommé président de la Banque mondiale, et avec M. Norberto Gonzales, directeur administratif de la Commission économique de l'ONU pour l'Amérique latine (CÉPAL). En octobre 1986, les membres du Comité ont également rencontré en privé M. Idriss Jazairy, président du Fonds international de développement agricole.

L'étude du Comité a surtout porté sur la crise internationale de l'endettement et sur les difficultés de remboursement des pays en voie de développement. À cette occasion, on a recueilli une quantité impressionnante de témoignages et de renseignements sur le Fonds monétaire international et sur le Groupe de la Banque mondiale, portant non seulement sur leur rôle au sein du système financier international, mais plus précisément sur leur qualité d'institutions mêlées de très près au problème de l'endettement, une question qui, de l'avis du Comité, revêt chaque jour plus d'importance.

Le caractère changeant du problème de l'endettement a posé un défi particulier au Comité. La situation évolue en effet de jour en jour, de sorte qu'il est très difficile de fonder un jugement sur des bases solides. Des importantes négociations avec le Mexique, l'un des deux plus grands pays débiteurs, ont eu lieu l'année

dernière et la signature de l'accord final avec les banques commerciales a été différée à plusieurs reprises. À l'automne de 1986, alors que l'on croyait être sur la voie d'une amélioration, la situation du Brésil s'est brusquement détériorée, un pays débiteur avec une dette de 100 milliards de dollars. En février 1987, le Brésil suspendait le paiement des intérêts de la plupart de ses dettes commerciales, mettant la communauté financière internationale devant son plus grave défi depuis le moratoire décidé par le Mexique sur ses paiements d'intérêts en 1982.

Certes, la stratégie adoptée depuis cinq ans face au problème de la dette n'a pas eu les résultats escomptés, mais quoi qu'il en soit, il va être difficile de parvenir à un consensus sur l'orientation à prendre à partir de maintenant. Les négociations à ce sujet, qui ne se sont pas encore ouvertes, promettent d'être ardues; le choix lui-même des participants donne lieu à une vive controverse.

INTRODUCTION

Le moratoire décrété par le gouvernement du Mexique en août 1982 sur le service de sa dette extérieure a frappé de stupeur la communauté internationale, forcée alors de reconnaître que l'économie mondiale était confrontée à un problème grave et généralisé, à savoir l'augmentation constante, depuis une dizaine d'années, de la dette extérieure des pays en voie de développement.

Jusqu'au premier choc pétrolier de 1973, les prêts internationaux des pays du Tiers monde étaient beaucoup plus modestes et bien plus faciles à gérer. Dans son rapport, *Partners in Development*, la Commission de la Banque mondiale, dirigée alors par l'ancien premier ministre Pearson a consacré un chapitre entier au problème de la dette. Paru en 1969, cet ouvrage envisageait essentiellement le problème du service de la dette des pays à faible revenu en comparaison de l'aide publique au développement. Dans un paragraphe qui, dix-huit ans après, n'a rien perdu de son actualité, les auteurs mettaient leurs lecteurs en garde contre le danger de voir apparaître, à l'avenir, des « situations de dette incontrôlables », susceptibles d'avoir sur les relations internationales des répercussions graves (page 153).

Entre le déclenchement de la crise mexicaine et le mois de décembre 1985, quelque 60 pays en voie de développement endettés ont dû demander des reports ou des modifications des modalités de remboursement des intérêts ou du principal de leur dette. On a, pendant cette période, gagné du temps et écarté temporairement la menace d'une crise du système financier international. Mais la situation s'est néanmoins détériorée considérablement dans certains pays débiteurs. Cinq ans plus tard, ils sont plus endettés que jamais, aux prises avec une stagnation économique et des troubles sociaux. En outre, le plus important débiteur, à savoir le Brésil, avait tellement de difficultés au début de 1987 qu'il a suspendu le paiement des intérêts sur l'essentiel de son énorme dette. On reconnaît aujourd'hui qu'il ne s'agissait pas, comme on le croyait alors, d'un manque de liquidités à court terme, mais d'un problème à long terme, mettant en cause la solvabilité même de certains pays en voie de développement.

Bien que le problème de l'endettement soit d'envergure mondiale, il revêt pour le Canada une importance particulière, les banques commerciales nationales étant très engagées dans les opérations internationales de prêt, et en raison du grand intérêt que le Canada attache à la viabilité des systèmes financier et commercial internationaux, et au développement du Tiers monde.

Dans le chapitre 1 du présent rapport, le Comité expose les origines du problème de l'endettement du Tiers monde. Entre le milieu des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, les banques commerciales des pays industrialisés, devenues le principal véhicule de recyclage des pétrodollars, ont multiplié par dix le montant de leurs prêts aux pays en développement à revenu intermédiaire. La situation a changé du tout au tout en 1982, lorsque le Mexique s'est retrouvé dans l'incapacité d'honorer sa dette. Depuis cette crise mexicaine, les banques ont été contraintes de rééchelonner un grand nombre de leurs prêts et de rallonger les périodes de remboursement. Aujourd'hui, elles se trouvent dans une situation qui leur est inhabituelle et à laquelle il n'existe aucune issue rapide et facile.

En octobre 1985, le gouvernement américain donnait un nouvel élan aux efforts visant à résoudre la crise de l'endettement international en proposant que les banques commerciales et les institutions financières internationales adoptent une nouvelle politique de prêts, qui favorise la croissance économique dans les pays du Tiers monde et qui soit adaptée aux mesures prises par les pays débiteurs en vue de stabiliser leur situation monétaire et de renforcer leur contrôle budgétaire. Le chapitre 1 examine cette initiative, couramment appelée le plan Baker, et cherche à en évaluer les répercussions et les lacunes. Il se termine par une analyse de l'important rééchelonnement de dette négocié avec le Mexique en 1986.

La dimension actuelle du problème est exposée au chapitre 2. Pour les milieux bancaires, le cœur du problème se situe en Amérique latine. Dix des quinze pays en développement cités par le gouvernement américain en octobre 1985 à Séoul, à l'occasion du lancement de son nouveau plan de règlement du problème de l'endettement du Tiers monde, étaient en effet des pays d'Amérique latine, notamment les quatre principaux emprunteurs, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela.

Mais le problème est loin d'être limité aux seules préoccupations des banques commerciales. De nombreux pays en développement parmi les plus pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, ont des obligations de remboursement relativement plus lourdes que celles des pays latino-américains les plus endettés. Même si la situation de ces pays ne menace pas vraiment le système financier international, compte tenu du fait qu'en termes absolus aussi bien que relatifs, les dettes des banques commerciales dans cette région restent limitées. Leurs difficultés en matière de remboursement n'en sont pas moins énormes. Le chapitre 2 se termine sur le constat que le cas de ces pays pose à la communauté internationale un dilemme des plus insolubles.

Le chapitre 3 analyse les répercussions pour le Canada de cette gigantesque dette internationale : conséquences pour les banques commerciales; pertes directes et indirectes en termes de commerce, et danger de voir le fardeau du service de la dette devenir pour les fragiles démocraties du Tiers monde un facteur de menace.

Dans les cinq chapitres suivants, les auteurs examinent la manière dont chacun des principaux protagonistes de cette situation pourrait contribuer à résoudre ce problème. On y expose des actions et des mesures pour les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les pays arabes de l'OPEP, les banques commerciales et les gouvernements créditeurs (OCDE), y compris le Canada. Le

chapitre 9 termine ce survol de la situation par les conclusions générales du Comité sur la gestion du problème de la dette. On trouve à l'Annexe A une brève description de la structure des différentes institutions financières internationales et du rôle que le Canada joue dans chacune d'entre elles.

Le problème de la dette est étroitement lié à l'environnement macro-économique, où des événements subits ont parfois une incidence majeure. Les changements de politique économique décidés par les pays de l'OCDE et les actions des pays en développement peuvent aussi influer sur le cours des événements. L'exemple le plus frappant en est la chute du prix du pétrole survenue en 1986, qui a profondément modifié la capacité de pays comme le Mexique, le Venezuela et le Nigéria à honorer leurs dettes et en aidant les autres pays en développement importateurs de pétrole à s'acquitter de leurs obligations. Par ailleurs, une baisse de 1 p. 100 des taux d'intérêt peut réduire le fardeau annuel du service de la dette des pays en voie de développement de 4 milliards* de dollars par an. Le niveau de l'activité économique dans les pays industrialisés et l'ampleur des nouvelles mesures protectionnistes adoptées ont également d'importants effets sur la situation de leurs débiteurs. Enfin, la détermination avec laquelle les pays en développement mettent en œuvre des politiques d'ajustement peut aussi avoir sur le climat économique de sérieuses répercussions.

Compte tenu de ces différentes variables, le Comité reconnaît qu'il n'existe pas de solution unique au problème de l'endettement. Il se garde bien par conséquent de tirer des conclusions catégoriques, mais préconise une hausse substantielle des fonds accordés aux pays débiteurs par l'entremise des organisations internationales et des gouvernements créditeurs. Le Comité soutient néanmoins que le problème est bien plus grave qu'on ne le reconnaît généralement et qu'il convient de remanier la stratégie actuelle de gestion de la dette. Pour cette raison, et également parce que le Canada apprécie particulièrement les solutions multilatérales, le Comité estime que le gouvernement du Canada et les autres pays créditeurs devraient s'engager plus activement et directement dans ce dossier. Il suggère en particulier que le temps est peut-être venu d'instaurer un dialogue entre pays créditeurs et pays débiteurs, et il propose à cet égard la création d'un petit comité consultatif international sur le problème de la dette.

---

* Comme les statistiques de l'endettement mondial sont normalement calculées en dollars américains, tous les chiffres du rapport sont exprimés dans cette devise, sauf indication contraire.

PARTIE I

ÉTAT DE LA QUESTION

Chapitre I

ORIGINES ET GESTION DU PROBLÈME DE LA DETTE

La crise de l'endettement a donné lieu à des interprétations et à des approches très différentes. Les témoignages et les commentaires sur ses origines ont presque tous fait ressortir l'interaction constante et complexe de divers facteurs tant internes qu'externes, ce qui ne fait que souligner l'interdépendance croissante des économies du monde au cours des années soixante-dix et quatre-vingt.

Avant d'entamer notre étude, certaines mises en garde s'imposent à l'intention des lecteurs. Il faut d'abord reconnaître qu'il est normal pour les pays en voie de développement d'emprunter à l'étranger. Ce phénomène comporte d'ailleurs des avantages mutuels tant pour les débiteurs que pour les créanciers. Le Canada a dû, lui aussi, en faire autant pour édifier son infrastructure et se doter des biens d'équipement nécessaires à l'accroissement de sa production et de ses ventes à l'étranger, facilitant en dernière analyse le service de sa dette. De nos jours, nombreux sont les pays en voie de développement qui empruntent à l'étranger pour développer leur économie et être en mesure d'honorer leurs dettes. Certains pays, cependant, ont des difficultés à rembourser leurs emprunts, soit parce que leurs politiques économiques sont inadéquates, soit parce qu'ils sont victimes de la conjoncture économique mondiale.

La situation des débiteurs du Tiers monde varie considérablement d'un pays à l'autre. Certains d'entre eux, comme la Corée du Sud, ont beaucoup emprunté aux banques commerciales des pays de l'OCDE, mais exportent suffisamment pour être en mesure d'assurer le service de leur dette sans trop de difficulté. D'autres, comme l'Inde, qui ont relativement peu emprunté, ne sont pas particulièrement éprouvés. À l'autre extrémité, on trouve des pays à faible revenu, principalement en Afrique, mais également en Asie, dans les Antilles et en Amérique latine, qui sont, à toutes fins utiles, incapables d'honorer leurs dettes, essentiellement constituées de prêts gouvernementaux ou de dettes garanties par des gouvernements, comprenant des crédits à l'exportation et des montants accordés dans le cadre de l'aide publique au développement sous forme de prêts à faible taux d'intérêt. Enfin, un certain nombre de pays en voie de développement à revenu intermédiaire, principalement en Amérique latine, ont emprunté massivement aux banques commerciales ces dernières années et ont dû solliciter de leurs créanciers certains allégements. Le problème de la dette est largement attribuable à ce dernier groupe de pays.

Pour tenir compte de ces variations, certains éléments du contexte de la crise seront examinés en deux temps, puisque l'on envisagera d'une part le cas des pays en voie de développement à revenu intermédiaire et d'autre part, celui des pays en voie de développement les plus pauvres. La démarcation entre ces deux groupes a souvent fluctué au gré de la conjoncture, surtout depuis que les banques commerciales ont progressivement augmenté leurs prêts aux pays de la deuxième catégorie.

Les pays en voie de développement à revenu intermédiaire

Les prêts des banques commerciales aux pays du Tiers monde ont connu une très forte augmentation au cours des années soixante-dix. Contrairement à une opinion répandue, cette hausse n'était pas liée au départ à l'augmentation soudaine des prix du pétrole de l'OPEP en 1973-1974, mais plutôt à l'envol du prix des produits de base en 1972-1973. Et les prêts bancaires semblent avoir suivi une courbe semblable en 1976-1978, également à la suite d'une hausse du prix des produits de base et avant le deuxième choc pétrolier de 1979.

Néanmoins, même s'il faut admettre que l'accroissement spectaculaire des prêts bancaires aux pays en voie de développement n'est pas directement lié aux mesures prises par le cartel pétrolier de l'OPEP après la guerre du Kippour de 1973, il ne fait aucun doute qu'à la suite de la hausse des prix du pétrole, de nombreux pays en voie de développement se sont mis à emprunter massivement. On a estimé qu'entre 1973 et 1982, les importations de pétrole ont coûté aux pays en voie de développement non exportateurs de pétrole un surplus de 260 milliards de dollars*. Pour éponger les importants déficits de leur balance des paiements, ces pays avaient donc un grand besoin de devises étrangères. Mais une fois épuisées les réserves accumulées pendant la hausse des prix des produits de base de 1972-1973, les pays en voie de développement du monde entier, spécialement ceux d'Amérique latine, se sont de plus en plus tournés vers les banques commerciales étrangères pour obtenir le financement extérieur dont ils avaient besoin.

De nombreux pays emprunteurs ont négligé cependant d'adhérer à des politiques monétaires et budgétaires prudentes. Alors qu'ils auraient dû favoriser l'épargne intérieure et les afflux de capitaux étrangers ou rapatriés, nombre d'entre eux ont adopté des politiques opposées, débouchant sur le contrôle des prix, l'octroi de subventions et des taux de change trop élevés. Ces mesures ne pouvaient qu'accroître la pression sur la balance des paiements, ce qui, par ricochet, a nécessité de nouveaux emprunts auprès des banques étrangères.

Compte tenu de la situation de l'époque, il était cependant facile pour les pays emprunteurs d'obtenir du crédit à bon marché. L'inflation augmentait alors généralement plus vite que les taux d'intérêt sur les emprunts. En fait, de 1973 à 1979, les taux d'intérêt réels ont été presque nuls, voire négatifs dans certains cas. Ce phénomène, associé à la chute du dollar, a rendu les emprunts avantageux et il

---

* William R. Cline, *International Debt: Systemic Risk and Policy Responses*. Le montant de 260 milliards de dollars ne comprend pas les frais d'intérêt courus sur les montants empruntés pour payer les importations annuelles de pétrole.

explique en partie pourquoi certains pays, même les exportateurs de pétrole comme le Venezuela et l'Indonésie, ont beaucoup emprunté à la fin des années soixante-dix. Le coût élevé du matériel importé utilisé pour mettre les ressources énergétiques en valeur et développer l'infrastructure a également joué un rôle dans l'augmentation de la dette dans ces pays.

En ce qui concerne les banques commerciales, la décision de l'OPEP d'exploiter son pouvoir et de pousser les prix du pétrole à la hausse, amassant ainsi d'énormes surplus qui ont reçu le nom de pétrodollars, devait créer une situation nouvelle. Les principaux pays exportateurs de pétrole ont déposé une grande partie de leurs énormes revenus excédentaires dans les banques des pays industrialisés, forçant ces dernières à « recycler » ces nouveaux fonds. Les banquiers se sont mis, à leur tour, à prêter une bonne part de ces dépôts aux pays du Tiers monde importateurs de pétrole, qui devaient faire face à la hausse du prix de ce combustible. À mesure que la décennie avançait, les prêts consentis devenaient de plus en plus importants. Pour les banquiers, la forte augmentation du prix des produits de base, la croissance continue des économies de la plupart des pays en développement et l'amélioration de l'état des comptes courants créaient des conditions telles que les prêts aux pays du Tiers monde étaient considérés comme de la bonne gestion bancaire. Les taux d'intérêt réels demeurant peu élevés et l'inflation contribuant à réduire le fardeau de la dette, les risques associés à ces prêts paraissaient tout à fait raisonnables.

À mesure que la masse des pétrodollars augmentait, les banques se sont livrées dans le Tiers monde à une concurrence plus vive. M. David Ibarra, ministre des Finances du Mexique jusqu'en 1982, a déclaré: « À cette époque, plusieurs banquiers étaient à mes trousses, voulant à tout prix m'avancer plus d'argent. » (8:25)* Au cours de son mandat ministériel, les prêts de son pays avaient, en fait, augmenté de quelque 30 milliards de dollars. Les grandes banques américaines donnaient l'exemple, encouragées par le fait que les prêts consentis à partir des importants dépôts bancaires en eurodollars, où la plupart des sommes de l'OPEP étaient placées, échappaient à la réglementation des autorités américaines. Elles pouvaient notamment consentir des prêts à des clients situés en dehors des États-Unis sans avoir à constituer des réserves ne portant aucun intérêt. L'opération se révélait par conséquent plus profitable.**

Un des témoins du Comité, William Cline, de l'*Institute for International Economics*, a écrit qu'à l'époque, « certains banquiers éminents affirmaient que les prêts consentis à des États souverains ne comportaient aucun risque parce que les pays ne disparaissent pas ».*** Pour éviter que les taux d'intérêt n'augmentent et ne réduisent du même coup leur marge de profit, soit « l'écart » entre les taux d'emprunt et les taux consentis à leurs déposants, les banques ont opté pour des prêts à taux 'flottants' prévoyant un rajustement périodique des taux d'intérêt en

---

* Les numéros en fin de citation renvoient aux délibérations du Comité et aux témoignages recueillis au cours de la première session de la trente-troisième législature (1984-1986). Le premier chiffre renvoie au numéro du fascicule, le deuxième à la page.

** La réglementation américaine exige des banques qu'elles laissent en dépôt à la Banque fédérale des réserves ne portant pas intérêt et qui soient équivalentes aux dépôts dans leurs succursales américaines ou aux prêts consentis à leurs clients américains. Mais comme les banques n'avaient pas à constituer de réserves pour les fonds en eurodollars prêtés à des clients à l'extérieur des États-Unis, il est devenu plus avantageux pour elles de prêter à l'étranger qu'au pays.

*** *International Debt and the Stability of the World Economy*, p. 99.

fonction de l'évolution des taux courants. Ainsi, les banquiers étaient toujours assurés de réaliser un profit, quel que soit le niveau des taux d'intérêts.

À cet égard, les prêts consortiaux, consentis conjointement par plusieurs banques, ont eu un rôle à jouer. Cette forme de prêts était, pour les banques dirigeantes responsables de la négociation, de l'organisation et de la gestion des prêts, l'occasion d'obtenir d'importants honoraires. Malheureusement, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE l'a souligné dans son rapport de 1985:

> Il semble que la formule même du consortium ait incité les banques à moins fonder leurs décisions en matière de prêt sur une évaluation objective des risques, dans la mesure où les commissions et les marges des prêteurs et des participants aux prêts consentis à des pays en voie de développement dépendaient du volume de l'opération, et non de considérations liées à une limitation prudente des risques ou aux politiques suivies par les pays emprunteurs. (p. 167)

Bien que les grandes banques commerciales américaines aient été les premières à accorder des prêts aux pays en voie de développement, les banques canadiennes, européennes et japonaises leur ont emboîté le pas. Par la suite, des centaines de petites banques américaines régionales ont été incitées à se regrouper, elles aussi, en consortium de prêts. Comme le montrent les statistiques présentées au chapitre suivant, les banques canadiennes ont participé avec enthousiasme à cette recrudescence de prêts, « emportées par la fièvre des dépôts et prêts internationaux », selon M. Alan Hockin, ancien vice-président administratif—Investissements, à la Banque Toronto-Dominion, qui s'est lui-même occupé de prêts bancaires. Rétrospectivement, il admet que les banques semblent avoir « été beaucoup trop généreuses à l'égard de ces dépôts et de ces prêts » (13:8).

Outre les importants prêts bancaires à long terme signalés à l'époque, on constate à partir des données statistiques publiées depuis que les banques ont également été très actives dans le domaine des prêts à court terme, puisque leur montant était à peu près égal à celui des prêts à long terme consentis (Voir Tableau 1). La plupart de ces prêts n'ont en fait été dévoilés qu'au moment des négociations de rééchelonnement de 1982 et 1983, et il n'existe aucune estimation du montant des prêts à court terme consentis avant 1977. Comme l'indique le rapport de 1985 du CAD, avant 1977, « les prêts à court terme... n'ont pas été surveillés et encadrés comme ils auraient dû l'être par les autorités des pays prêteurs et emprunteurs, ou par les responsable des établissements bancaires. » (p. 167)

Les pressions exercées sur les banques pour qu'elles trouvent de nouveaux emprunteurs étaient d'autant plus fortes que les pays arabes de l'OPEP ont, dans un premier temps, déposé leurs surplus qui s'accumulaient rapidement dans les banques des pays de l'OCDE, et en grand partie à très court terme. Il s'agissait parfois de montants énormes. M. Hockin a indiqué au Comité qu'on avait voulu confier à sa banque « de très imposants dépôts, de l'ordre dans certains cas de 1 milliard de dollars, et plus »(13:8). Il a donné de la préférence accordée aux dépôts bancaires l'explication suivante :

> Les pays du Moyen-Orient avaient une forte tendance à privilégier les dépôts et les placements bancaires garantis, même lorsque l'emprunteur était en fait le gouvernement d'un pays industrialisé occidental... Ils disaient qu'ils préféraient

TABLEAU 1

Prêts annuels des banques commerciales aux pays en voie de développement entre 1972 et 1984
(en milliards de dollars, aux prix et aux taux de change de 1983)

	1972	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
À long terme	10,46	18,27	17,84	21,63	20,51	25,93	20,16	21,57	29,19	25,89	54,00*	24,00*
À court terme					21,17	19,27	16,40	24,39	21,40	14,94	– 19,00	– 6,00
Prêts bancaires totaux					41,68	45,20	36,56	45,96	50,59	40,83	35,00	18,00

* Ce montant englobe un volume important de dettes à court terme rééchelonnées.
Source: OCDE, *Rapport de 1985 du CAD.*

déposer l'argent dans les banques, laissant à ces dernières le soin d'acheter les instruments gouvernementaux. Peut-être craignaient-ils de devenir des otages de l'État s'ils détenaient trop de titres gouvernementaux (13:8).

Le *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque mondiale en 1985 a lui aussi analysé ces placements de l'OPEP et a fait à leur sujet les remarques suivantes :

> Après la première hausse des prix du pétrole, 50 p. 100 environ des placements ont été effectués sous forme de dépôts bancaires, principalement sur les marchés des eurodevises. Après la deuxième hausse, cette proportion a été de 61 p. 100. Dans l'un et l'autre cas, les membres de l'OPEP ont ensuite progressivement diversifié leur portefeuille en plaçant leurs excédents dans des actifs moins liquides, à rendement plus élevé. Leur préférence initiale pour des actifs hautement liquides tenait, d'une part, au fait qu'ils n'avaient pas immédiatement pris conscience de l'ampleur qu'allait revêtir l'excédent et, d'autre part, au fait qu'ils n'ont peut-être pas pu s'informer rapidement des différentes possibilités d'investissement à long terme (page 89).

M. Hockin a précisé au passage que ces pays, récemment enrichis par le pétrole, n'étaient pas « pour autant prêts à accepter les responsabilités inconnues et inhabituelles inhérentes à leur nouvelle prospérité » (13:7). En fait, même s'il est vrai que les pays de l'OPEP ont accordé peu de prêts commerciaux directs aux pays du Tiers monde, ils ont fourni d'importantes sommes au titre de l'aide publique, à des taux de faveur, principalement par l'entremise des diverses institutions multilatérales.

Quoi qu'il en soit, les sommes énormes déposées par les pays arabes de l'OPEP dans les banques commerciales des pays industrialisés ont forcé ces dernières à leur trouver des débouchés. Les investisseurs arabes ont ainsi évité les problèmes causés depuis par les prêts bancaires consentis à des pays du Tiers monde. La plupart des prêts arabes sont donc des investissements sûrs.

Les autorités monétaires internationales, qui, à l'époque, étaient en général favorables aux prêts accordés par des banques, cherchaient également comment

canaliser une partie des surplus d'argent de l'OPEP vers les pays en développement importateurs de pétrole, de façon à éviter le risque d'une spirale déflationniste dans l'économie mondiale. Mais M. Hockin a indiqué au Comité que les institutions financières internationales n'étaient pas en mesure de faire face à l'importance des nouveaux arrangements de paiement requis par les pays en voie de développement. On aurait pu, entre autres solutions, inviter quelques pays de l'OPEP à augmenter leur contribution au FMI, mais certains membres établis importants du Fonds écartaient cette idée, craignant que leur pouvoir de vote soit amoindri au profit de celui des pays de l'OPEP. D'ailleurs, M. Hockin a signalé que « l'accumulation des capitaux était si massive et si rapide qu'on ne pouvait se permettre d'attendre l'issue du lent processus de la négociation de nouvelles ententes au sein des institutions internationales » (13:7).

C'est pourquoi le FMI était favorable à ce que les banques commerciales continuent à recycler les excédents de l'OPEP en vue de maintenir l'activité économique et les échanges mondiaux. M. Johannes Witteveen, alors directeur général du FMI, a explicitement approuvé le recyclage des pétrodollars par les banques privées :

> Les marchés privés ont un rôle essentiel à jouer en ce domaine, car ce sont en grande partie eux qui vont permettre de financer d'éventuels déséquilibres de balance des paiements . . . On peut s'attendre que le marché des eurodevises soit, à cette occasion, le principal véhicule utilisé. Ce marché, en effet, a tous les moyens désirés pour permettre l'échange de volumes d'argent importants et il offre en outre la souplesse et l'anonymat voulus par les prêteurs.

Les milieux bancaires n'ont pas d'emblée cherché conseil auprès des institutions financières internationales. À l'époque, ils se fiaient en effet aux garanties des États et n'assortissaient leurs prêts que de conditions minimales, contrairement à de nombreux prêts gouvernementaux. Et c'est précisément cette caractéristique qui les rendait d'autant plus intéressants aux yeux des emprunteurs.

Même si on insiste beaucoup aujourd'hui sur le fait que les banques commerciales s'étaient mises à prêter allègrement au cours de cette période, allant même jusqu'à insister auprès des pays en voie de développement pour qu'ils acceptent leurs offres de prêts, il faut se souvenir qu'à cette époque leurs démarches avaient été fermement approuvées, voire encouragées, par les gouvernements des pays industrialisés. L'administration américaine en particulier considérait les banques commerciales comme le meilleur moyen de transférer rapidement les pétrodollars aux pays en voie de développement. Plusieurs autorités bancaires canadiennes ont révélé au Comité qu'elles étaient personnellement au courant du fait que les dirigeants du Département d'État et du Trésor américains avaient fait pression sur la communauté bancaire internationale pour qu'elle intervienne et accepte « la responsabilité première de canaliser la masse des nouveaux pétrodollars » (Hockin 13:7). Le secrétaire américain au Trésor a déclaré à l'occasion d'une réunion du FMI en 1979 que « nous reconnaissons tous que les marchés privés seront, dans l'avenir comme dans le passé, les instruments les plus importants du transfert des fonds des pays excédentaires aux pays déficitaires. » En Grande-Bretagne, deux chanceliers de l'Échiquier, M. Denis Healey et sir Geoffrey Howe, avaient tour à tour applaudi, à l'époque, le rôle des banques commerciales dans le financement des déficits du Tiers monde. En septembre 1977, M. Healey déclarait à la réunion annuelle du FMI que « jusqu'à présent, le système bancaire commercial avait, et à

juste titre, joué un rôle prépondérant dans le financement des déficits des pays en développement et s'était particulièrement distingué ».

Après le deuxième choc pétrolier de 1979, les pressions inflationnistes sur les pays de l'OCDE se sont fortement intensifiées, aggravant du même coup leurs problèmes de balance des paiements. Nombre d'entre eux ont alors décidé d'adopter des politiques monétaires restrictives. Ces décisions ont déclenché une grave récession, voire une crise selon certains, qui a entraîné un ralentissement de la croissance économique du monde industrialisé, parfois même une croissance négative, accompagnée en 1981 et en 1982 d'une montée en flèche des taux d'intérêt. Les emprunts massifs qu'ils ont contracté ont rendu de nombreux pays en voie de développement très vulnérables à la brusque hausse de ces taux.

Cette situation a causé à de nombreux pays du Tiers monde, lourdement endettés, de graves problèmes économiques dont ils ne sont pas encore remis. Sur les marchés mondiaux, la demande de produits autres que le pétrole s'est effondrée. Le prix des produits de base, principale source de devises étrangères pour bon nombre de pays, a chuté de 27 p. 100 en 1981 et en 1982. Dans bien des cas, la surévaluation des devises a entraîné une forte poussée des importations, les marchandises étrangères paraissant moins chères. La baisse des exportations et la forte croissance des importations ont gravement détérioré l'équilibre de la balance des paiements de nombreux pays débiteurs, dont plusieurs se sont retrouvés dans l'impossibilité d'honorer leurs dettes. Les intérêts sur les dettes antérieures augmentaient rapidement, les taux d'intérêt américains atteignant des sommets sans précédents. Compte tenu du fait que 80 p. 100 des dettes contractées avec les banques étaient libellées en dollars américains et qu'une partie importante d'entre elles était assujettie à des taux flottants, les coûts du service de la dette avaient, eux aussi, augmenté en proportion.

Ces facteurs externes n'ont pas été les seules explications de la crise. Les pays débiteurs ont, quant à eux, avivé la crise par leurs politiques intérieures et leurs décisions. Des banquiers et des représentants ont indiqué au Comité qu'un certain nombre de gouvernements emprunteurs avaient mal géré leurs économies et pris des mesures de politique intérieure peu judicieuses; qu'une surévaluation de la devise vénézuélienne pendant vingt ans, par exemple, avait été à l'origine d'une fuite massive de capitaux; que les mesures inflationnistes mises en oeuvre au Mexique et au Brésil avaient miné la compétitivité internationale de ces pays et enfin, que l'Argentine et le Mexique avaient aggravé leurs problèmes en soutenant des entreprises d'État non rentables. Sous-estimant la portée et la durée de la crise qui s'annonçait, un grand nombre de pays ont préféré adopter des politiques favorisant la consommation, au lieu de prendre les mesures de redressement qui s'imposaient. Une bonne partie des capitaux disponibles ont servi à financer des industries inefficaces, étatiques ou subventionnées, tandis que, dans certains cas, les dépenses militaires ont absorbé des fonds qui auraient pu être utilisés de façon productive.*

---

* Parallèlement, si l'on en croit une étude de la Banque mondiale, une grande partie des emprunts contractés par les pays en voie de développement dans les années soixante-dix avait été bien utilisée, servant à stimuler la croissance économique. En fait, le taux de croissance de ces pays au cours de cette période dépassait celui du groupe des pays de l'OCDE.

Le problème de la fuite des capitaux que connaissaient notamment certains grands pays débiteurs d'Amérique latine est venu aggraver une situation déjà critique. D'importantes sommes empruntées ont été réexportées par des citoyens qui avaient perdu confiance en l'économie de leur pays. Parmi les facteurs suscitant une fuite excessive de capitaux, mentionnons un taux de change trop élevé, qui diminue le prix relatif des importations et rend les exportations non compétitives, un taux élevé d'inflation, qui mine la valeur de l'argent, des taux d'intérêt réels négatifs qui détournent les citoyens de l'épargne et, d'une façon générale, une conjoncture économique peu propice à des investissements intérieurs productifs. Le niveau excessif du taux de change a été, en l'occurrence, le plus insidieux de ces facteurs, puisqu'il a suscité des anticipations de dévaluation et favorisé les fuites de capitaux aux fins de spéculation. Selon certaines études, la fuite des capitaux représentait, en 1983, les deux tiers de la dette extérieure du Venezuela et près du tiers de celles de l'Argentine et du Mexique. La Banque mondiale a calculé qu'entre 1979 et 1982, 70 milliards de dollars au total sont sortis du Venezuela, de l'Argentine et du Mexique, tandis que les rentrées de capitaux se sont élevé à 100 milliards de dollars. La dette extérieure du Mexique n'aurait été, à la fin de 1985, que d'environ 20 milliards de dollars, au lieu de 100 milliards, n'eût été la fuite des capitaux.

La crise s'amplifie

Bien que les pays arabes de l'OPEP aient déposé d'importantes sommes à l'étranger en 1980, ils n'ont fait pratiquement aucun dépôt en 1981 et, en 1982, ils ont même retiré 16,5 milliards de dollars de leurs dépôts en eurodevises. Ce revirement marqué semble cependant avoir été compensé par un afflux de nouveaux dépôts dans les banques commerciales: les prêts nationaux et les prêts entre pays de l'OCDE favorisés par des taux d'intérêt sans précédent et les énormes transferts de capitaux exportés.

Dans un premier temps, les problèmes de remboursement dus à la hausse des taux d'intérêt réels n'ont donc pas conduit les créanciers à remettre en question la solvabilité de leurs débiteurs. En fait, de décembre 1979 à décembre 1980, alors que la devise argentine était très surévaluée, les banques américaines ont accru de 42 p. 100 leurs prêts à ce pays, et au cours des six premiers mois de 1982, juste avant la crise mexicaine, elles augmentaient leurs prêts à ce même pays à un rythme annuel de 34 p. 100.

En 1982, tous ces facteurs défavorables, externes et internes, se sont conjugués. À l'extérieur, la récession internationale, les taux d'intérêt élevés, les répercussions du deuxième choc pétrolier et l'effondrement des prix des autres produits de base ont posé de nouveaux problèmes à un bon nombre de pays en voie de développement. Et dans les pays emprunteurs eux-mêmes, l'adoption de mesures inadéquates, notamment une politique d'emprunts massifs malgré les taux d'intérêt élevés et la baisse des exportations, ont aggravé la situation. Enfin, en août 1982, le Mexique a été obligé de décréter un moratoire sur le service de sa dette. Il ne pouvait plus obtenir de prêts suffisants pour rembourser le capital et les intérêts des prêts qui venaient à échéance. La dette totale du Mexique dépassait à l'époque 80 milliards de dollars, dont 30 p. 100 environ devaient être remboursés dans un délai de un an. Et ce pays n'était que l'un des nombreux pays en voie de développement aux prises avec de semblables difficultés. En 1983,

incapables de faire face à leurs obligations, 47 pays débiteurs négociaient avec les banques et les créanciers gouvernementaux un rééchelonnement de leur dette.

La décision prise par le Mexique en août 1982 provoqua stupeur et consternation, et déclencha presque instantanément un gel des prêts bancaires aux pays d'Amérique latine et à de nombreux pays d'Europe de l'Est. Les prêts aux pays débiteurs représentaient une proportion dangereusement élevée du portefeuille de nombreuses banques privées et la part de ces montants en regard de leur actif total était alarmante.

Les pays en voie de développement à faible revenu

Avant la crise de 1982, les pays à faible revenu avaient connu des pressions extérieures semblables à celles des débiteurs à revenu intermédiaire: les deux flambées des prix des produits de base dans les années soixante-dix, les deux chocs pétroliers qui ont fait monter en flèche le prix de ce produit, l'essoufflement des économies des pays industrialisés, l'inflation galopante et, enfin, la grave récession généralisée de 1981 et de 1982.

Devant la hausse du prix de l'énergie importée après 1973, ces pays ont cherché de nouvelles sources de financement pour maintenir leur rythme de croissance. L'aide publique au développement (APD), l'une de leurs sources traditionnelles, n'arrivait plus à répondre à leurs besoins. Selon une étude du Commonwealth, les rentrées de capitaux dont ces pays avaient bénéficié dans le cadre de l'APD avaient augmenté de 54 p. 100 entre 1975 et 1982, mais leur valeur réelle avait, en fait, diminué. Sans leur recherche de fonds autres que ceux de l'APD et des institutions multinationales ou d'organismes privés de mise en valeur des richesses naturelles, les pays à faible revenu se sont de plus en plus tournés vers les crédits à l'exportation et vers les banques commerciales désireuses de recycler les excédents de l'OPEP. Tout comme les emprunteurs à revenu moyen, ils étaient séduits par des prêts bancaires offerts à des taux d'intérêt réels négatifs. Entre 1972 et 1982 donc, et même si cela ne représentait pas des sommes considérables en chiffres absolus, les pays à faible revenu, dont ceux de l'Afrique subsaharienne, ont résolument opté pour les marchés de capitaux et l'endettement aux conditions du marché. Selon une étude de la Banque mondiale, les emprunts contractés par les pays de l'Afrique subsaharienne sur les marchés financiers privés ont décuplé entre 1972 et 1979, augmentant à un rythme annuel de 40 p. 100, passant de 1 à 10 milliards de dollars. En 1982, ces emprunts avaient atteint 36 p. 100 du total de leurs emprunts, soit 18 milliards de dollars.

Bien que leur portefeuille de prêts fut composé différemment, comportant moins de prêts bancaires, les pays à faible revenu ont été touchés tout aussi durement que les grands emprunteurs par le deuxième choc pétrolier et la récession subséquente. Car même si une partie relativement plus importante de leur dette était constituée de prêts accordés au titre de l'APD ou par des institutions multilatérales à des taux d'intérêt fixes et avantageusement bas, il leur était particulièrement difficile de rembourser cette dette, ainsi que leurs dettes bancaires contractées sur les marchés financiers privés, par leurs seules exportations, constituées essentiellement de produits de base. Leurs exportations diminuaient, en effet, tant en volume qu'en valeur en raison de la récession mondiale. Mais, facteur plus grave encore, une étude de la Banque mondiale

estime que les termes de l'échange des pays africains subsahariens importateurs de pétrole ont diminué en moyenne de 11 p. 100 entre 1980 et 1982. Comme les taux d'intérêt montaient en flèche, le service de la dette devenait extrêmement problématique, d'autant que les nouvelles sources de financement, tant privées que publiques, se tarissaient. Et la sécheresse qui a sévi dans de nombreux pays subsahariens n'a fait qu'aggraver la situation.

Pour les pays latino-américains comme pour d'autres grands emprunteurs, les mesures inopportunes de politique n'ont rien fait pour améliorer la situation: dépenses publiques inconsidérées et extravagantes, travaux agricoles peu rentables et investissements excessifs dans l'infrastructure. Pour certains pays, les importations d'armes épuisaient les liquidités, accaparant des capitaux qui auraient pu servir à stimuler la croissance économique. Dans la plupart des cas, l'engagement des banques commerciales dans ces pays n'était pas assez important pour compromettre leur stabilité financière. C'est sans doute ce qui explique qu'on se soit beaucoup moins attardé au problème de la dette des pays à faible revenu, même si pour eux, le fardeau était relativement plus lourd que pour les grands pays emprunteurs.

Qui blâmer?

Face à un problème sérieux, on est naturellement porté à en chercher les causes et les responsables jettent souvent le blâme sur les autres, surtout lorsque des frais sont en jeu. Il n'est pas difficile avec le recul de voir que le système était truffé de failles.

Concernant les banques commerciales d'abord, plusieurs facteurs ont contribué à ce qui, par après, peut être considéré comme un volume excessif de prêts bancaires aux pays en voie de développement. Les banques recevaient en dépôt d'énormes sommes des pays arabes de l'OPEP et devaient les prêter à d'autres. Conscientes des importants profits à réaliser dans de telles opérations, elles se sont livrées une vive concurrence et se sont disputées les parts de marché. Pour les banques américaines qui ont été les premières à s'engager, il était plus rentable de prêter aux pays du Tiers monde sur les marchés des eurodevises qui n'étaient pas régis par la réglementation bancaire américaine, et c'est donc sur ce marché que la plupart des prêts ont été consentis par la suite. Dans la mêlée, il semble que les banques n'aient pas évalué à leur juste valeur les risques que comportaient les prêts à des gouvernements et ont consenti plus de prêts que la prudence, après coup, ne l'aurait dicté. De plus, les prêts consortiaux ont permis de redistribuer les risques entre plusieurs banques, tout en poussant les banques principales à organiser des prêts de plus en plus importants. En outre, les taux d'intérêt flottants assortis à ces prêts donnaient aux banques le sentiment qu'elles ne couraient aucun risque.

De leur côté, les pays emprunteurs ont été à la fois les victimes de la conjoncture économique générale, marquée par une récession mondiale, des taux d'intérêt élevés, une baisse des prix des produits de base, et les auteurs de leurs propres difficultés en raison des mesures inadéquates qu'ils ont adoptées chez eux, et notamment la surévaluation de leurs devises qui a entraîné une hausse des importations et une baisse des exportations et fait fuir d'énormes montants de capitaux dont ils auraient eu bien besoin. Beaucoup d'entre eux continuaient à

fonder leur stratégie de croissance sur de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt flottants, même lorsque ces taux ont atteint des sommets inégalés.

Au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, aussi bien les gouvernements des pays de l'OCDE que les institutions financières internationales, encourageaient les banques commerciales et les félicitaient même de jouer un tel rôle dans le recyclage des pétrodollars. Ils n'ont pas su prévoir ce qui arriverait.

Enfin, bien que les statistiques montrent que les pays en développement avaient accru le nombre de leurs emprunts auprès de banques étrangères bien avant le premier choc pétrolier de l'OPEP, il ne fait aucun doute que les énormes montants de pétrodollars déposés par les pays arabes de l'OPEP dans les banques occidentales et les problèmes de balance des paiements qu'ils ont causés dans les pays en développement importateurs de pétrole ont alimenté cette tendance aux prêts et emprunts excessifs.

Toutes les erreurs de jugement commises à ce moment-là s'inscrivaient sur la toile de fond de « l'euphorie inflationniste » occasionnée, comme M. Hockin l'a souligné, par la hausse continue du prix des produits de base. « Tous, prêteurs et emprunteurs, gouvernements, institutions financières et particuliers, se sont fait prendre au jeu en se fondant sur une telle inflation d'espoirs », croyant que le prix des produits de base « continuerait à augmenter indéfiniment », créant des conditions favorables au paiement de leur dette (13:9-10).

En outre, on a dit au Comité que l'une des raisons pour lesquelles les institutions financières publiques et privées n'avaient pas sonné l'alarme au sujet de l'ampleur croissante de l'endettement, était le fait qu'elles n'étaient pas bien renseignées. Un banquier en investissement de New York a dit au Comité que, pas plus tard qu'en 1982, la Banque mondiale chiffrait à 125 milliards de dollars le fardeau total de la dette du Tiers monde, alors qu'à son avis, cette dette était au moins deux fois et demie plus élevée. Abstraction faite des retards statistiques, la Banque n'incluait pas dans ses chiffres la dette à court terme, bien que les dettes à court terme aient été l'une des principales composantes des emprunts des grands pays débiteurs avant la crise. Bien plus, les chiffres publiés par la Banque des règlements internationaux à Genève sur les engagements des banques commerciales dans chaque pays, accusaient un retard appréciable, sans compter que les échéances des dettes de nombreux pays problèmes avaient été avancées. Il ne faut pas oublier non plus que certaines données statistiques étaient confidentielles. M. Richard Erb, directeur général adjoint du FMI, a admis devant le Comité que les rapports statistiques auraient dû être plus précis et plus complets, touchant non seulement les données sur la dette mais également les données économiques générales. On voit, aujourd'hui, qu'il aurait fallu mettre en oeuvre des techniques plus efficaces de surveillance à l'échelle nationale et internationale. Les banques l'ont elles-mêmes reconnu explicitement, puisqu'elles ont, depuis, mis sur pied leur propre organisme, l'Institut de finances internationales, dont le mandat premier est de pallier ce manque d'information en recueillant des données sur les pays emprunteurs.

Premières réactions au problème de la dette

La gestion de la crise d'endettement depuis le moratoire du Mexique de 1982 s'est faite sur une base individuelle et elle a produit un certain nombre de résultats valables. Après la consternation qui a d'abord régné en 1982, on n'a enregistré ni effondrement financier international, ni grande répudiation de dette, ni faillite parmi les principales banques. Les déficits de la balance des paiements ont été sensiblement réduits et se sont même transformés en excédents. Les dix pays les plus lourdement endettés ont vu passer, par exemple, leur déficit commercial de 45 milliards de dollars au chapitre des marchandises en 1981, à un surplus de 25 à 30 milliards de dollars en 1983, grâce principalement à une réduction de 50 p. 100 de leurs importations. Entre 1983 et 1985, des rééchelonnements et de nouvelles ententes financières ont été conclus entre les banques et 31 pays, portant sur des montants totalisant 140 milliards de dollars de dette. Entre-temps, le Club de Paris — groupe de pays créanciers qui rééchelonne les dettes publiques — a signé des accords, également avec 31 pays (pas les mêmes que ci-dessus), visant à restructurer la dette publique ou garantie par des gouvernements. Parfois, la dette

Le Club de Paris

Le Club de Paris est un groupe de pays créanciers industriels qui, depuis 1956, s'occupe de la renégociation et du rééchelonnement de dettes publiques ou de dettes entre gouvernements, ainsi que de l'octroi de crédits à l'exportation assortis d'une garantie gouvernementale. Il se réunit traditionnellement à Paris et son secrétariat est toujours assuré par le Trésor français.

Les négociations du Club de Paris n'ont jamais débouché sur la réduction, la radiation ou la remise d'un engagement financier. Elles visent plutôt à différer le remboursement d'une dette. Leur objectif premier a été de veiller à ce que les meilleures conditions possibles soient négociées pour l'ensemble des créanciers, afin d'éviter que l'un d'eux ne bénéficie d'un traitement de faveur.

Le rééchelonnement des dettes publiques est devenu plus courant depuis quelques années. En effet, de 1957 à 1980, il y en a eu 39 dans 15 pays, alors qu'entre 1980 et 1985, on en a compté 38 dans 32 pays.

Même sans avoir de charte officielle, le Club de Paris a instauré des pratiques que les pays membres respectent à la lettre. Par exemple, une des principales conditions à un accord de rééchelonnement d'un gouvernement créancier est que le pays débiteur mette en oeuvre un programme de stabilisation du FMI. Le rééchelonnement de 1986 du Brésil est la seule exception récente majeure à cette règle. L'accord final du Club de Paris, signé par toutes les parties, comprend des « lignes directrices » pour les gouvernements créanciers. Les modalités des accords bilatéraux conclus entre un débiteur et un créditeur peuvent varier, mais on y retrouve généralement les éléments suivants: une période de consolidation englobant la période de rééchelonnement des prêts; des précisions sur le remboursement du principal, des intérêts et des arriérés de la dette et la date d'échéance ainsi que sur le différé d'amortissement du rééchelonnement. Une fois que les accords bilatéraux sont conclus, ce qui peut prendre assez longtemps, chaque organisme représentant le gouvernement concerné rétablit les crédits à l'exportation pour le pays débiteur visé.

L'entente du Club de Paris ne prend légalement effet qu'au moment de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Les accords individuels créancier/débiteur peuvent comprendre des dispositions plus souples, mais jamais plus sévères que celles convenues aux négociations du Club de Paris. Les taux d'intérêt et les frais relatifs aux dettes rééchelonnées sont fixés par chaque gouvernement créancier.

à court terme a été convertie en dette à échéance plus longue; les écarts entre les taux d'intérêt ont, dans certains cas, été réduits et des ententes sont intervenues en vue de rééchelonner sur plusieurs années à la fois la dette commerciale et la dette publique. Aux termes de ces accords de rééchelonnement pluriannuels (ARPA), les échéances des prêts sont repoussées, même dans le cas de ceux qui ne viennent pas immédiatement à échéance.

Le FMI a joué un rôle capital dans la gestion de la crise. Il a donné le ton en libérant les crédits de relais nécessaires à chacune des quatre opérations de sauvetage de 1982-1983 concernant le Mexique, le Brésil, l'Argentine et la Yougoslavie. La situation à laquelle le FMI et la communauté financière internationale étaient confrontés en 1982-1983 différait de celle que posaient les problèmes antérieurs de remboursement de dettes du Tiers monde, à la fois par l'envergure des besoins et par la résistance des banquiers, en réaction à la déclaration de Mexico, à débloquer de nouvelles sources de financement. Jusqu'alors, aussitôt que le Fonds lançait un programme de prêts, les banques privées avançaient automatiquement les fonds. Dès qu'il s'aperçut, après la déclaration de 1982 du Mexique, que les banques refusaient d'emboîter le pas, le directeur général d'alors du FMI, Jacques de Larosière, obtint du Fonds la permission d'adopter désormais une attitude très ferme. Il fit clairement comprendre aux banques que si elles refusaient de restructurer au moins 20 milliards de dollars de la dette du Mexique et d'accorder 5 milliards de dollars en nouveaux prêts, le FMI n'accorderait plus de financement. Le message était on ne peut plus clair, car sans l'appui financier du FMI, toute l'opération de sauvetage risquait d'échouer et le Mexique n'aurait d'autre choix que de se déclarer en faillite, entraînant un certain nombre de banques dans sa chute.

En concluant les accords de rééchelonnement avec chacun des pays en difficulté, le FMI a établi un train de mesures d'ajustement, dont certaines étaient assez sévères, fondées sur la situation réelle du pays concerné et visant à assurer une stabilité à court terme. Une fois l'entente négociée avec le pays débiteur, celui-ci était autorisé à bénéficier des ressources du Fonds par prélèvements successifs, d'un montant variable en fonction de la mise en oeuvre de mesures de rajustement mutuellement convenues. Ces prescriptions comprenaient notamment la suppression progressive des subventions à l'alimentation et au transport, le contrôle des salaires et des prix, la limitation des importations, la dévaluation des monnaies surévaluées, l'expansion des exportations et des mesures de restriction budgétaires dans le secteur public. Ces mesures, on le voit, étaient essentiellement axées sur le marché, les gouvernements étant incités à privatiser certains secteurs publics. Les banques commerciales en étaient venues à considérer les accords du FMI comme une sorte de sceau officiel d'approbation, sorte de condition préalable à tout « prêt non volontaire ».

Les ententes de rééchelonnement conclues en 1982 avec le Mexique ont servi de point de repère aux banques. Les gouvernements qui se sont véritablement efforcés de mettre en branle des réformes internes, ont pu bénéficier d'un financement moins contraignant, assorti d'échéances plus longues et même de taux d'intérêt réduits. Ainsi, en reconnaissance de ses réels efforts d'ajustement, le Mexique a pu obtenir, en 1984, de meilleures conditions de rééchelonnement de sa dette: les paiements sur le capital qui venaient à échéance jusqu'à 1990 ont été reportés et intégrés à un nouveau prêt remboursable en 14 ans, à des taux d'intérêt réduits.

Les banquiers que le Comité a rencontrés à New York et à Toronto ont évoqué les problèmes qu'il a fallu surmonter à chacun des rééchelonnements pour amener les centaines de différentes banques commerciales dans divers pays créditeurs à conclure une entente, et plus particulièrement de la part des représentants du système bancaire américain, répartis dans plusieurs régions. Dans chaque cas, un agent, qui est une banque prédominante, préside un consortium international de banques, composé normalement d'une banque par pays créditeur, habituellement la plus importante banque créditrice du pays, qui agit en qualité de comité consultatif et qui négocie avec le pays débiteur. Une fois l'entente de rééchelonnement conclue, les membres du consortium doivent, au moyen d'un mécanisme connu parmi les banquiers américains sous le nom de « *dialing for dollars* », persuader toutes les autres banques établies dans les pays respectifs d'assumer leur part de toutes les nouvelles obligations décidées. L'opération la plus difficile consiste à amener tous les membres du consortium à accorder de nouveaux prêts, les banques hésitant beaucoup à s'engager davantage. Il a donc fallu faire preuve d'organisation, d'ingéniosité et de persévérance.

Les banques canadiennes ayant énormément prêté aux pays d'Amérique latine et des Antilles, elles sont mêlées de près à ce processus. Étant donné la structure régionale du système bancaire américain, il a été particulièrement difficile de compter sur la participation des petites banques régionales américaines, dont beaucoup sont d'ailleurs déjà lourdement engagées au niveau national dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, de l'immobilier et du transport maritime. À titre de membres secondaires des consortiums de prêts, elles ont été portées à liquider leur portefeuille de créances avec les pays en développement, et quelques-unes ont d'ailleurs réussi à le faire.

Le redressement économique des pays de l'OCDE après 1983 a permis à de nombreux pays débiteurs, en particulier en Asie et en Amérique latine, d'accroître leurs exportations. La baisse des taux d'intérêt a été accueillie avec un soulagement général par les économies du Tiers monde, qui ont pu dès lors amorcer un processus de croissance modeste, même si le prix des produits de base ne s'était pas beaucoup amélioré. Vers le milieu de 1984 et au début de 1985, on était d'avis que la stratégie adoptée jusque là, faite de mesures d'ajustement et de renouvellements de financements, avait en fait permis de conjurer l'effondrement du système financier.

Le problème de la dette s'aggrave

Mais ces premiers signes d'amélioration sont restés sans suite. En 1985, on s'est même demandé dans quelle mesure la situation était vraiment en train de s'améliorer. En fait, plus le temps passait alors que les progrès stagnaient, plus on constatait que la communauté financière ne faisait pas simplement face à une crise de liquidités. Bien au contraire, comme l'a dit au Comité à New York M. Robert Hormats (ancien secrétaire adjoint aux affaires économiques du Département d'État américain, maintenant au service de Goldman Sacks, firme d'investissement de New York), il devenait de plus en plus évident que le problème de l'Amérique latine était en fait un problème de « solvabilité à long terme ». À son avis, les difficultés avaient des origines plus profondes et un caractère plus permanent qu'on ne l'avait pensé et ne disparaîtraient pas d'elles-mêmes. L'émission de nouveaux prêts à court terme ne suffirait donc pas à

corriger la situation. Dans la même veine, l'honorable Michael Wilson, ministre canadien des Finances, a fait, au sujet des résultats de la stratégie d'ajustement, les remarques suivantes :

> ... dès que le rythme de la croissance s'est mis à ralentir en 1985, les problèmes de dettes ont commencé à ressurgir et les lacunes de la stratégie adoptée après 1982 sont devenues apparentes ... Les politiques d'ajustement adoptées après 1982 ont surtout cherché à résoudre le problème de la balance extérieure des paiements et elles ont été axées sur la nécessité de restreindre les importations et la demande. Cette stratégie avait, et continue d'avoir, sa raison d'être. Toutefois, elle ne tient pas compte des problèmes les plus fondamentaux posés par la pénurie des investissements et de l'épargne, les fuites de capitaux et la stagnation de la productivité financière de ces pays (14:6-7).

La croissance économique de l'Amérique latine était pratiquement nulle. Parmi les pays en voie de développement les plus endettés, surtout en Amérique latine, des taux d'inflation très élevés subsistaient, voire continuaient de croître dans certains pays. M. Ibarra a déclaré au Comité que le taux d'inflation moyen des débiteurs latino-américains avait augmenté de 50 p. 100 par an entre 1979 et 1981, pour faire un bond de 195 p. 100 en 1984 et de 328 p. 100 en 1985. Les prix des matières premières, qui auraient dû normalement augmenter avec la reprise de l'économie mondiale, étaient demeurés anormalement bas, plus bas en fait qu'ils ne l'avaient jamais été depuis les années trente. Au cours de la seule année 1985, ces prix ont diminué de 12 p. 100, mis à part le cas du pétrole. Les produits agricoles ont été les plus touchés, à cause des barrières commerciales toujours plus nombreuses et des politiques connexes de soutien des prix, mises en place par les pays industrialisés. Le prix mondial du sucre a chuté de 26,9 p. 100 et celui du blé de presque 10 p. 100. Il en a résulté pour l'Amérique latine une baisse de 6 p. 100 de ses recettes d'exportation en 1985 et de 1 p. 100 du volume de ses exportations. M. Horace Barber, ancien ministre des Finances de la Jamaïque et actuellement membre suppléant du Conseil d'administration de la Banque mondiale, a évoqué l'incidence de la dégradation des termes de l'échange dans la région des Antilles :

> Les exportations de bauxite et d'alumine ont rapporté à la Jamaïque environ 784 millions de dollars américains en 1980, chiffre qui est tombé à environ 250 millions de dollars (en chiffres ronds) en 1985...Les bananes, le café et autres produits agricoles d'exportation ont également été touchés, tant sur le plan de la quantité que sur celui des prix, et les termes de l'échange ont été de plus en plus désavantageux. Voilà la situation qu'ont connue les pays des Antilles en 1983-1984, une situation qui s'est encore aggravée en 1986 (5:9).

En outre, le prix mondial du pétrole est tombé en 1985 au-dessous de 15 dollars le baril. Cette baisse a certes avantagé les pays en développement importateurs de pétrole, mais elle a du même coup alourdi le fardeau des pays emprunteurs exportateurs de pétrole, comme le Mexique, le Venezuela et le Nigéria. Le coût moyen du loyer de l'argent est tombé de 11,3 p. 100 en 1984 à 8,6 p. 100 en 1985; cette baisse des taux d'intérêt a été accueillie avec soulagement, surtout par les principaux débiteurs. Mais lorsqu'on compare les taux d'intérêt réels aux prix à l'exportation pratiqués par les pays en développement, on constate qu'ils s'établissent à plus de 10 p. 100. D'autant que le total des paiements d'intérêts pour les dettes à long terme a augmenté en raison de l'augmentation du montant des dettes en souffrance à la suite des accords de rééchelonnement.

L'importante amélioration de la balance des paiements des pays emprunteurs depuis 1982 s'explique principalement par la compression des importations, qui a entraîné, à la longue, une pénurie de matières premières essentielles et de pièces de rechange et réduit la capacité de production d'un grand nombre de pays débiteurs, affaiblissant du même coup leur capacité d'exporter. Parallèlement, l'appréciation continue du dollar américain durant ces années-là n'a fait qu'accroître le coût réel des prêts du Tiers monde, exprimés principalement en dollars américains. Or, il n'y a pas eu augmentation correspondante des recettes d'exportation, puisque les produits sont vendus en grande partie sur des marchés non américains. Tous ces facteurs, conjugués au marasme général de l'économie, ont entraîné la stagnation des prix, exprimés en dollars, des marchandises exportées.

De leur côté, les gouvernements débiteurs se sont rendu compte qu'en dépit de mesures sévères et impopulaires d'ajustement, qui n'ont pas toujours été mises en oeuvre adéquatement, leur économie continuait de stagner et que le fardeau de l'endettement ne diminuait pas, bien au contraire. Il leur était de plus en plus difficile d'honorer leurs engagements. Le cumul de nombreuses échéances érodait leurs maigres ressources et les décaissements à effectuer au titre des intérêts n'étaient pas compensés par de nouveaux emprunts. Ces gouvernements se voyaient donc contraints d'expliquer à leurs citoyens pourquoi le pays enregistrait une fuite nette de capitaux vers les pays industrialisés. De nombreux pays devaient reconnaître qu'ils ne pouvaient attendre qu'une baisse de leur revenu réel par habitant et des perspectives économiques qui, selon les prévisions les plus optimistes, demeureraient plutôt sombres au moins jusqu'en 1990.

Le prix politique et social à payer était également lourd. Plusieurs nouveaux régimes démocratiques se sont demandés avec inquiétude si les mesures économiques impopulaires qu'ils essayaient d'appliquer n'entraîneraient pas leur chute et un retour à un régime autoritaire. Qui plus est, dans bon nombre de pays, on s'est mis à craindre que l'agitation sociale n'engendre instabilité, troubles et violence. M. Ibarra avait lancé un avertissement, indiquant que le Mexique était à la veille d'une grave crise sociale, le pouvoir d'achat des travailleurs ayant diminué de 25 à 40 p. 100 entre 1980 et 1985:

> Je crains que les gouvernements d'Amérique latine ne s'aliènent de plus en plus la sympathie de leurs peuples parce qu'ils se sont engagés à améliorer le niveau de vie des populations alors qu'ils en sont incapables. En conséquence, les sociétés latino-américaines vont devenir de plus en plus difficiles à gouverner (8:18).

Certains débiteurs montraient déjà des signes d'agitation, sinon de révolte. En 1984, le Pérou, accablé par des intérêts équivalant à 35 p. 100 de ses recettes brutes d'exportation, a demandé un répit et a annoncé unilatéralement qu'il limitait les paiements du service de sa dette étrangère à 10 p. 100 de ses recettes d'exportation. Le Nigéria lui a emboîté le pas, en indiquant qu'il voulait limiter le service de sa dette à 30 p. 100 des recettes d'exportation. Les 11 pays latino-américains les plus lourdement endettés, regroupés au sein du Groupe ou Consensus de Carthagène*, ont pris position en décembre 1985 dans la déclaration finale d'une réunion de ministres à Montevideo, en Uruguay. Notant qu'au cours des cinq dernières années le niveau de vie avait régressé de dix ans en

* Voir le glossaire de l'Annexe B pour la liste des pays membres

Amérique latine, ils ont réclamé l'adoption sans plus tarder d'une série de mesures d'urgence, les deux plus cruciales étant la nécessité de ramener les taux d'intérêt réels à leur niveau traditionnel et la suppression des barrières commerciales.

À mesure que les banquiers constataient que les sévères mesures d'ajustement prises par les pays emprunteurs ne produisaient pas la reprise économique escomptée, ils ont eu peur de tout perdre. Comprenant de plus en plus clairement qu'il ne s'agissait pas d'une simple crise à court terme et qu'ils étaient prisonniers d'engagements à long terme, les banquiers ont d'instinct cherché à limiter les dégâts. Ils ont donc suspendu presque tous leurs prêts aux pays causant problème. Il devenait de plus en plus difficile de maintenir la cohésion de la communauté bancaire internationale, les banques les moins engagées étant de plus en plus tentées de limiter leurs pertes. Les compressions financières, conjuguées aux contraintes des différentes réglementations nationales, ont alors poussé les banques des différents pays créditeurs à adopter la règle du « chacun pour soi ».

Devant la tournure des événements, les emprunteurs, les banques, les institutions financières internationales et les gouvernements créditeurs en sont venus à reconnaître dès 1985 que les divers éléments du plan élaboré pour régler la crise mexicaine de 1982 étaient impuissants à régler l'endettement global du Tiers monde. Bien qu'on eût réussi à éviter un effondrement du système financier et que les banques commerciales aient eu un certain répit pour rajuster leurs bilans, les pays emprunteurs problématiques, eux, n'avaient pas réussi à instaurer les changements économiques nécessaires pour être en mesure de se remettre à assurer régulièrement le service de leur dette. À ce sujet, un haut fonctionnaire du ministère des Finances a déclaré au Comité :

> Je crois qu'on avait l'impression en 1985 que les rajustements effectués dans de nombreux pays n'avaient été que superficiels, ne touchant pour ainsi dire que les secteurs externes de l'économie et les comptes courants, et non les mécanismes internes (3:14).

Autrement dit, les pays débiteurs à revenu intermédiaire auraient à effectuer des ajustements structuraux à long terme à leurs économies si l'on voulait éviter une autre crise plus sérieuse encore. On reconnaissait aussi que, même si le FMI avait réussi à traverser la crise de 1982, plus le temps passait, plus sa capacité d'intervention diminuait. C'est dans ce contexte que le gouvernement américain a lancé le plan qui a reçu par la suite le nom de « Plan Baker ».

Le Plan Baker

C'est à ce moment-là, en effet, que le secrétaire au Trésor américain, James Baker, prit la parole à la réunion annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale, à Séoul en octobre 1985. Les propositions qu'il a faites dans ce discours sont couramment désignées sous le nom de Plan ou d'initiative Baker*. L'ensemble était énoncé en termes généraux, mais partait du principe fondamental que, pour les pays en développement, l'austérité doit être liée à un espoir de croissance.

---

* Dans certains milieux américains, on préfère parler de « l'initiative » Baker pour mieux faire ressortir le fait que le gouvernement américain visait à donner un second souffle aux efforts de solution et non à proposer un véritable plan de sauvetage.

Lors de sa visite à Washington et à New York, le Comité s'est fait dire à maintes reprises par les hauts fonctionnaires américains et les banquiers, et notamment par le secrétaire adjoint au Trésor, M. Richard Darman, que le Plan Baker représentait un brusque revirement de la politique américaine face au problème de l'endettement international. Jusque là, l'administration Reagan avait pris une attitude qui rappelait celle du président des États-Unis Calvin Coolidge qui, lorsque les pays européens avaient demandé aux États-Unis de radier leurs dettes issues de la Première Guerre mondiale, leur avait répondu: « N'ont-ils pas loué cet argent? » L'approche américaine supposait la mise en oeuvre traditionnelle de restrictions et de disciplines financières, et un recours aux forces du marché pour apporter les correctifs nécessaires. La nouveauté introduite par le secrétaire Baker dans cette analyse était la tardive prise de conscience que les économies de nombreux pays du Tiers monde stagnaient à cause de problèmes structurels fondamentaux. « Pour améliorer leurs perspectives de croissance », objectif que visait le Plan Baker, elles avaient besoin de temps et d'injections importantes de capitaux nouveaux.

Le Plan Baker comprenait trois trains de mesures interdépendantes:

- L'application, par les gouvernements débiteurs, de politiques macro-économiques et structurelles globales visant à promouvoir une croissance économique non inflationniste et l'équilibre de la balance des paiements. Au coeur de ces importantes conditions d'ajustement structurel, l'accent est mis sur les mesures d'approvisionnement, les forces du marché étant jugées capables de générer des niveaux de croissance économique soutenus et plus élevés. On cherche, par exemple, à attirer les investisseurs privés étrangers et nationaux, tout en réduisant le nombre et l'importance des entreprises du secteur public, à abaisser les barrières à l'importation qui avaient jusqu'alors empêché la concurrence étrangère et, plus particulièrement, à « fixer le juste prix des biens et des services » en instaurant des taux de change, des taux d'intérêt et des politiques budgétaires plus réalistes.

- L'octroi de prêts structuraux plus nombreux et plus effectifs par les banques multilatérales de développement (BMD), et notamment par la Banque mondiale, pour compléter l'action du FMI. Les institutions financières internationales étaient encouragées à jouer un rôle central dans le lancement, l'appui et la surveillance des programmes de rajustement interne que les pays emprunteurs devraient appliquer. On proposait que les BMD augmentent de 50 p. 100 par rapport aux niveaux récents leurs versements aux principaux pays débiteurs, jusqu'à concurrence de 9 milliards de dollars par an entre 1986 et 1988. Si l'on tient compte des remboursements prévus, cette mesure devait rapporter 20 milliards de dollars en nouveaux prêts nets au cours des trois années mentionnées par le secrétaire Baker dans son discours.

- L'engagement pris par les banques commerciales privées, de consentir aux pays endettés des prêts nouveaux et plus importants jusqu'à concurrence de 20 milliards de dollars, au cours des années 1986 à 1988, en vue d'augmenter le flux des capitaux.

Le secrétaire Baker voulait arriver à un compromis réaliste entre la conclusion d'un accord international sur certains principes généraux - en particulier le besoin

de relancer la croissance dans les pays en développement emprunteurs - et la nécessité de préserver l'approche actuelle « pays par pays ». Son intervention a permis de gagner du temps. Elle a aussi donné un certain élan aux négociations sur l'endettement international, à un moment où les pourparlers individuels s'étaient enlisés dans un climat d'incertitude et de récrimination.

Les réactions au Plan Baker

Malgré la satisfaction que cette nouvelle approche du gouvernement américain a suscitée dans les milieux officiels internationaux, et notamment la reconnaissance par les États-Unis de l'existence de problèmes plus globaux, plusieurs aspects des propositions du secrétaire Baker ont été critiqués devant le Comité. En s'attachant avant tout au cas des pays qui étaient les principaux débiteurs des États-Unis, le plan Baker sous-estimait les répercussions financières globales de la dette du Tiers monde. La liste de 15 pays emprunteurs* dressée par les États-Unis n'avait pas été considérée comme définitive par les autres pays, le FMI ou la Banque mondiale. Les banquiers canadiens avaient dit au Comité qu'ils auraient ajouté à cette liste d'autres pays dont les dettes touchaient plus directement les banques canadiennes. Quoi qu'il en soit, deux autres pays — la Jamaïque et le Costa Rica — sont venus depuis s'ajouter à cette liste. De plus, les calculs du gouvernement américain ont été effectués avant l'effondrement des prix du pétrole survenu à la fin de 1985 et ils sous-estiment donc l'importance du problème pour les pays exportateurs de pétrole, comme le Mexique. Les estimations de la Banque mondiale relatives aux emprunts nets nécessaires pour assurer une croissance économique modeste, ne fut-ce que dans les 15 pays retenus par M. Baker, révélaient clairement l'insuffisance des propositions de financement américaines. Dans leurs discussions avec le Comité, les banquiers canadiens ont en outre laissé entendre que les données américaines étaient fondées sur des évaluations conservatrices, surtout parce que le Mexique en particulier avait besoin de très importantes sommes d'argent. Ils ont également souligné que dorénavant, les banques ne consentiraient de nouveaux prêts qu'après une étude de la solvabilité de chacun des pays emprunteurs pris individuellement. Le Plan Baker, de conclure un banquier canadien, ne comportait aucune nouvelle dimension susceptible de provoquer un déblocage « volontaire » des 20 milliards de dollars en nouveaux prêts bancaires proposés.

Par ailleurs, certains pays emprunteurs se sont montrés sceptiques face à ce plan. En décembre 1985, par exemple, le Groupe de Carthagène concluait que « la proposition Baker était inadéquate . . . puisque la somme des ressources envisagées était loin d'être suffisante pour permettre aux pays emprunteurs d'honorer leurs engagements à l'égard de leurs créditeurs et de soutenir en même temps leur rythme de croissance ». Selon eux, en mettant l'accent sur les dettes contractées à l'égard des banques commerciales, le plan Baker minimisait l'état réel de nombreux autres pays emprunteurs dont les dettes publiques étaient beaucoup plus importantes. Enfin, même si dans sa proposition, le secrétaire au Trésor américain parlait des gouvernements créditeurs comme de participants, il ne leur demandait aucun engagement et ne leur attribuait aucun rôle défini dans la

* Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Côte-d'Ivoire, Équateur, Maroc, Mexique, Nigéria, Pérou, Philippines, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie.

promotion de la croissance des pays emprunteurs du Tiers monde. Cette omission a également été relevée par les banquiers privés.

L'une des principales caractéristiques du plan du secrétaire Baker était le rôle de premier plan confié à la Banque mondiale, surtout en tant qu'établissement devant fournir des prêts d'ajustement structurel par opposition aux prêts-projets. On a d'abord pensé que ce rôle constituait une activité entièrement nouvelle pour la Banque. En fait, comme nous le signalons au chapitre 5, la Banque applique un programme de prêts pour ajustement structurel depuis 1980 et elle a consenti des prêts de cette nature avant cette date. La nouveauté du Plan Baker résidait dans l'importance relative donnée désormais à ces prêts et dans les risques accrus que cette activité ferait courir à la Banque.

Au cours des mois qui ont suivi l'élaboration du Plan Baker, l'opportunité des objectifs fixés pour résoudre les problèmes d'endettement du Tiers monde a suscité bien des débats. Lors de sa visite à Washington et à New York, le Comité a entendu nombre de ses interlocuteurs prétendre que l'approche proposée par le Plan Baker permettrait effectivement d'apporter une solution au problème de la dette des pays du Tiers monde, dans la mesure où l'une ou l'autre (ou toutes) les conditions économiques suivantes étaient réunies :

- Que les pays de l'OCDE n'augmentent pas leurs barrières commerciales;
- Que l'économie mondiale continue de croître à un taux annuel d'au moins 3 p. 100, ce qui signifiait une augmentation de 4,5 p. 100 de la croissance annuelle du commerce mondial et une croissance de 6 à 7 p. 100 dans les pays du Tiers monde;
- Que les taux d'intérêt continuent de diminuer ou du moins, demeurent à leur niveau actuel;
- Que les prix du pétrole n'augmentent pas trop brusquement, et enfin
- Que l'inflation reste peu élevée dans les pays de l'OCDE.

Le Comité voit mal comment des circonstances aussi favorables pourraient prévaloir sans interruption au cours de la prochaine décennie. Sans remettre en cause le Plan Baker, le Comité estime cependant que sa réussite est trop étroitement liée à toute détérioration de l'état de l'économie mondiale.

Une des hypothèses-clés du Plan Baker est que les pays emprunteurs acceptent d'opérer les changements nécessaires dans leurs économies et qu'ils les réussissent. M. Robert Hormats, ancien secrétaire adjoint — Affaires économiques au Département d'État américain, a soulevé ce problème à New York. Évoquant les succès enregistrés par plusieurs pays asiatiques, pourtant moins riches que les pays d'Amérique latine, lorsqu'ils ont voulu se doter d'économies plus souples et ouvertes sur l'extérieur, il a émis des doutes quant à la capacité des pays sud-américains de s'ajuster suffisamment pour pouvoir profiter de toutes les possibilités offertes par le Plan Baker. Il craignait également que les économies de ces pays ne soient trop dépendantes de l'exportation de produits de base.

Les propositions du gouvernement américain ne s'attaquaient pas vraiment aux problèmes des pays en développement les plus pauvres, notamment ceux de

l'Afrique subsaharienne. Le secrétaire Baker avait simplement mentionné qu'il faudrait les étudier séparément et leur appliquer des solutions spéciales, laissant entendre qu'ils profiteraient néanmoins des remboursements à l'ancien Fonds de fiducie du FMI. Même si ces pays en sont à un stade de développement beaucoup moins avancé et requièrent donc un ensemble de politiques très différentes, leurs besoins ne sauraient être ignorés pour autant.

Bref, tout en constatant l'appui unanime accordé au Plan Baker, le Comité a pu constater que les deux points suivants faisaient l'objet de nombreux doutes: premièrement, la question de savoir si l'état de l'économie mondiale et les perspectives immédiates étaient de nature à favoriser la réussite du Plan Baker et, deuxièmement la question de savoir si le transfert net de ressources envisagé par le secrétaire Baker suffirait à assurer le succès de cette entreprise?

Le Comité a aussi entendu des opinions divergentes sur l'applicabilité de ce plan au Mexique. Pour certains, dont les banquiers canadiens, le Mexique est si lourdement endetté et son économie en si mauvais état qu'il constitue un bien mauvais terrain d'essai pour les prescriptions du secrétaire Baker. Certains banquiers américains et canadiens se sont demandés si l'économie mexicaine était capable de croissance soutenue à moyen terme et doutaient, de ce fait, que les banques privées acceptent de débloquer des fonds suffisants. D'autres, comme M. Paul Volcker, président du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale américaine, considèrent, au contraire, que le cas du Mexique constitue une situation-test.

Les conditions faites au Mexique en 1986

Les arrangements négociés entre le gouvernement mexicain et le Trésor des États-Unis, le FMI et la Banque mondiale, annoncés le 22 juillet 1986, ont pris les milieux financiers internationaux un peu par surprise. Non seulement les ressources offertes étaient plus importantes qu'on ne l'avait prévu et les ententes assorties d'éléments nouveaux, comme celui de proportionner l'ampleur des prêts aux résultats de l'économie mexicaine, mais encore certaines conditions posées au gouvernement mexicain étaient moins lourdes que prévu.

La meilleure façon de comprendre la portée réelle des arrangements négociés avec le Mexique est d'en comparer les éléments constitutifs avec les attentes exprimées devant le Comité par les milieux informés à Washington et à New York, un mois et demi seulement avant l'annonce de l'accord. En juin, un certain nombre de témoins ont indiqué au Comité que le Mexique avait fait une demande totale de 9 milliards de dollars, qualifiée d'« exorbitante » par M. Horst Schulmann, de l'Institut de finances internationales. On prévoyait que le règlement final s'établirait à environ 4 milliards de dollars. Les banques commerciales avanceraient quelque 2,5 milliards de dollars, la Banque mondiale 1 milliard de dollars et le FMI entre 600 et 700 millions. Le Mexique devait s'engager en outre à ramener son déficit budgétaire de 13,5 p. 100 à un niveau équivalent à 5 ou 6 p. 100 de son PNB.

Si on compare ces chiffres à ceux qui ont été annoncés en juillet, on constate que le Mexique est parvenu à persuader les IFI et le gouvernement des États-Unis d'accepter des conditions considérablement plus avantageuses que celles dont il

avait été question plus tôt. La valeur au comptant des prêts faits au Mexique figure au Tableau 2. Il convient de noter que cela représente une somme de 12 milliards de dollars, soit trois fois le montant évoqué à peine deux mois plus tôt.

TABLEAU 2

L'emprunt mexicain
($ millions de dollars)

SOURCE	1986	1987	TOTAL
Fonds monétaire international	700 $	900 $	1 600 $
Banque mondiale	900 $	1 000 $	1 900 $
Banque interaméricaine de développement	200 $	200 $	400 $
Banques commerciales	2 500 $	3 500 $	6 000 $
Crédits internationaux à l'exportation	500 $	1 000 $	1 500 $
Crédits agricoles amércains	200 $	600 $	800 $
TOTAL	5 000 $	7 200 $	12 200 $

Même si, aux termes de la proposition de juillet, les banques commerciales devaient avancer 6 milliards de dollars, soit plus que deux fois le montant discuté antérieurement, le Groupe consultatif des banques pour le Mexique n'avait convenu d'aucun chiffre avant l'annonce de l'emprunt. Il fallut plus de deux mois de négociations serrées entre le Mexique et les banques principales pour en arriver à un accord en vertu duquel les banques commerciales prêteraient l'intégralité du montant de 6 milliards de dollars prévus. De plus, on a institué un fonds pour éventualités de 1,7 milliard de dollars, financé par les banques, que l'on a appelé « Mécanisme de soutien des investissements ». Il prévoyait un crédit de 1,2 milliard de dollars offert par les banques à des fins d'investissement public et privé si le prix du pétrole tombait en dessous de 9 dollars le baril pendant trois mois consécutifs, et une somme additionnelle de 500 millions de dollars si le Mexique n'atteignait pas en 1987 son objectif de croissance de 3,5 p. 100. Mais le Mexique n'était pas entièrement satisfait de ces conditions et aurait souhaité obtenir des conditions plus généreuses :

- Il avait espéré que les banques commerciales lui accordent des prêts à moyen terme qui s'étendraient au-delà des 18 mois couverts par le programme du FMI. En fait, les banquiers n'ont pas cédé et s'en sont tenus à 15 mois. Avec un différé d'amortissement de cinq ans, cinq des six milliards de prêts bancaires consentis seront remboursés sur 12 années. Le solde, c'est-à-dire 1 milliard de dollars, co-financé par la Banque mondiale, doit être remboursé sur quinze ans, compte tenu d'un différé de 9 ans.

- Une dette de 44 milliards de dollars a été rééchelonnée sur une période de 20 ans, avec un différé d'amortissement de sept ans pour le remboursement du principal.

- Le taux d'intérêt finalement convenu pour les deux parties était plus élevé que ne le souhaitait le Mexique, bien qu'inférieur à celui qu'il payait

auparavant. On a calculé que cette légère réduction — à 13/16e de 1,8 p. 100 que les banques exigent entre elles — pourrait représenter pour le Mexique la somme de 300 millions de dollars par année, ou encore, 6 milliards sur les 20 ans de la période de remboursement.

On ne saurait évaluer la portée des chiffres bruts de ces arrangements sans tenir compte des renseignements financiers suivants :

- un crédit de relais d'environ 1,5 milliard de dollars a été ouvert par les banques centrales et certaines grandes banques commerciales, en attendant l'issue des négociations sur les arrangements;
- le FMI, qui a accepté de prêter 1,6 milliard de dollars au cours de la période de 18 mois de l'accord, a garanti également au Mexique la somme de 600 millions de dollars si le prix du pétrole tombait au-dessous de 9 dollars le baril d'ici la fin de 1987;
- outre le financement de la Banque mondiale, qui s'élève pour la période à 1,9 milliard de dollars, la Banque garantit 250 millions de dollars du Fonds de réserve spécial créé par les banques commerciales relativement à la croissance économique du Mexique, et 500 millions du milliard de dollars que les banques commerciales co-financent avec la Banque mondiale;
- des crédits internationaux à l'exportation, des crédits agricoles et un crédit de 400 millions provenant de la Banque interaméricaine de développement débloqueront un autre 2,7 milliards de dollars.

De son côté, le Mexique s'est engagé à prendre notamment les mesures suivantes :

- réduire de 13,5 à 10 p. 100 son déficit budgétaire au cours de la période de 18 mois de l'accord. Dans le calcul du déficit, on ne tient pas compte de l'effet de l'inflation sur les frais de la dette;
- ouvrir davantage son marché intérieur à la concurrence en supprimant les contingentements et les licences, et en réduisant les droits de douanes et les subventions;
- restreindre la masse monétaire pour décourager la fuite des capitaux;
- moderniser son économie en fusionnant ou fermant jusqu'à 500 entreprises d'État;
- limiter la déductibilité des frais d'affaires;
- adhérer au GATT et en respecter les règles;
- encourager les investissements nationaux par divers mécanismes, notamment en créant un instrument d'épargne dont la valeur de rachat en pesos mexicains serait liée à la valeur du dollar américain; et
- rembourser 1 milliard de dollars de prêts bancaires accordés aux sociétés mexicaines et les 3 milliards de dollars avancés par les banques pour faciliter les exportations de pétrole.

Ce que l'on sait des conditions rendues publiques jusqu'ici indique que le Mexique a réussi à persuader les IFI et l'administration américaine qu'il lui fallait plus de ressources qu'on ne l'avait d'abord pensé pour assurer la croissance de son économie. Une des principales raisons en a été la chute des revenus pétroliers, qui a placé l'économie du Mexique dans une situation encore plus précaire que celle évoquée par le secrétaire Baker à Séoul. Il est probable également qu'après avoir donné la preuve qu'ils étaient prêts à appuyer le Mexique les banquiers commerciaux étaient désireux d'encourager le Brésil à continuer de servir sa dette. Reste à voir si d'autres pays seront traités aussi généreusement par les banques et les IFI, ou si le Mexique a fait l'objet d'un traitement de faveur, parce qu'il est le plus compromis des États emprunteurs, et aussi parce que c'est un important voisin des États-Unis.

Nombreux sont les observateurs qui pensent qu'il n'aurait pas fallu faire de la crise mexicaine un cas pilote. La dette du Mexique est énorme et son économie est généralement considérée comme inefficace. C'est la raison pour laquelle certains observateurs doutent que ce pays puisse se redresser économiquement, même avec d'importants prêts. Et les principaux auteurs de ces remarques sont les banquiers qui n'ont consenti à prêter des milliards de dollars supplémentaires au Mexique qu'à contrecoeur. Les négociations entre toutes les banques créditrices participantes ont été très difficiles et l'accord final n'a été conclu qu'en mars 1987. Il est vrai que la situation pourrait changer très rapidement si le prix du pétrole se remettait à monter au cours des cinq ou dix prochaines années. C'est là une possibilité qui, si elle se produisait, donnerait au Mexique une importante marge de manoeuvre pour gérer sa dette.

Toutefois, il faut se demander, et c'est une considération importante, si le Mexique sera capable de trouver la volonté politique en cette période préélectorale pour mener à bien les changements structurels prévus dans l'entente. D'autant que, les prêts de 12 milliards de dollars ne couvrant qu'une période de 18 mois, une fois que le Mexique aura réglé les intérêts et remboursé le principal de sa dette au cours de cette période, les nouveaux fonds ne seront plus suffisants pour lui permettre de restructurer la croissance économique. La situation du Mexique demeure donc difficile et incertaine.

Le cas du Mexique met bien en relief le fait que les problèmes de chaque pays sont uniques, de sorte qu'il est dangereux de faire des généralisations et qu'une solution cas par cas s'impose. Il souligne aussi dans quelle mesure chaque nouvel événement crée de nouvelles conditions. Ainsi, à moins que l'économie mexicaine ne se redresse de façon inattendue, et contre toute attente, les banques vont dorénavant hésiter davantage avant de consentir des prêts importants à d'autres pays emprunteurs, ce qui, compte tenu de la décision prise en 1987 par le Brésil de suspendre le paiement des intérêts sur sa dette, pourrait compliquer les négociations avec le Mexique.

Chapitre II

L'AMPLEUR DE L'ENDETTEMENT

Le montant total des prêts accordés par les banques commerciales, les gouvernements créanciers et leurs organismes ainsi que les institutions financières internationales est aujourd'hui estimé à 1 billion de dollars. Mais la moitié seulement des pays du Tiers monde, soit 67, éprouvent des difficultés de remboursement. En 1986, leur dette totale s'élevait à 566 milliards de dollars. Mis à part le fait que ces sommes mettent durement à l'épreuve le système financier international, l'aspect le plus inquiétant est en fait l'augmentation constante de cette dette d'année en année, alors que la capacité des pays débiteurs à rembourser va dans bien des cas en diminuant.

Avant d'analyser l'ampleur du « problème » de l'endettement, il importe de signaler certains facteurs qui rendent toute comparaison difficile. Il faut surtout garder à l'esprit le fait que chacun des intervenants (institution ou gouvernement) fonde ses statistiques sur des groupes de pays différents, selon la question qu'il veut mettre en lumière. Le FMI recueille des statistiques sur 57 pays emprunteurs « problématiques » du Tiers monde et, de l'avis général, ces données sont considérées comme étant les plus complètes. En 1985, le Trésor américain dressait une liste de 15 pays, aujourd'hui 17, qui regroupe surtout les pays les plus lourdement endettés envers les banques commerciales américaines, mais aussi un petit nombre de pays comme la Côte-d'Ivoire et le Nigéria, ajoutés, selon certains témoins pour des raisons « politiques » bien plus qu'à cause de leurs dettes à l'égard des États-Unis. De son côté, l'inspecteur général des banques du Canada considérait en 1984 qu'il y avait au total 32 pays débiteurs en développement pour lesquels il demandait aux banques commerciales canadiennes de constituer des réserves sous forme de provisions générales. En 1986, le nombre de pays a été légèrement modifié, passant à 34.

Par ailleurs, il est difficile de cerner avec précision la notion de dette extérieure. L'aide publique au développement et les prêts consentis par les banques commerciales des pays de l'OCDE sont deux des principales formes de dette. Mais la plupart des subventions à l'exportation versées par les organismes gouvernementaux entrent, elles aussi, dans le calcul de la dette. Par contre, on ne tient pas habituellement compte des crédits consentis par les fournisseurs pour des périodes inférieures à un an; ces montants ne sont assimilés à la dette que si leur échéance est reportée au-delà d'un an dans le cadre d'un accord de rééchelonnement. Et dans quelle catégorie classer les lignes de crédit approuvées, mais non utilisées? Il est difficile de le dire, pour des raisons évidentes. Le FMI, dont les prêts sont consentis à court terme, n'inclut pas ses propres engagements dans les

statistiques qu'il publie au sujet de la dette, bien que ces chiffres soient facilement accessibles au public. En outre, pour certaines formes de prêts, il n'existe aucun renseignement, notamment les prêts consentis sur les euromarchés, où la surveillance et le contrôle sont minimaux; les informations ne sont divulguées que lorsque les emprunteurs les signalent, le plus souvent à l'occasion d'un rééchelonnement. On comprend dans ces conditions qu'on peut faire dire ce que l'on veut aux statistiques suivant que l'on tienne compte ou non de telle ou telle catégorie de dettes.

La liste des 57 pays « problématiques » recensés par le FMI regroupe les pays qui ont eu des difficultés de remboursement et ont dû demander un rééchelonnement de leurs dettes ou une forme quelconque de financement supplémentaire depuis 1982. Plus de la moitié des 566 milliards de dollars de mauvaises créances, soit 310 milliards de dollars, se rapporte aux banques commerciales, le reste comprenant des dettes envers des gouvernements, leurs organismes, ou envers des créanciers privés non bancaires. Bien que la question de l'endettement ait retenu l'attention de la communauté internationale, les obligations des pays « problématiques » continuent de croître, car les pays qui ont obtenu de nouveaux prêts s'en sont surtout servi pour pouvoir continuer à rembourser leurs dettes.

Les quinze pays qui, en 1985, ont fait l'objet d'une mention spéciale par les représentants du Trésor américain après le discours de Seoul du secrétaire au Trésor, M. Baker, doivent, à eux tous, plus de 85 p. 100 de la dette totale des 57 pays de cette catégorie, qui inclut principalement les pays débiteurs qui ont contracté le plus d'emprunts auprès des banques commerciales. Les deux tiers des mauvaises créances, soit 380 milliards de dollars, sont le fait de pays d'Amérique latine. Dix des 15 pays se trouvaient dans cette partie du monde. La dette de certains d'entre eux avait atteint en 1986 des niveaux alarmants. Le Brésil, par exemple, devait 104 milliards de dollars, le Mexique 96 milliards, l'Argentine 50 milliards et le Venezuela 34 milliards. Dans bien des pays, la dette envers les banques commerciales, par comparaison à celle envers d'autres gouvernements, est beaucoup plus élevée. Le Mexique, par exemple, doit plus de 81 p. 100 de sa dette à des banques. On comprend pourquoi l'endettement des pays d'Amérique latine retient, plus que celle des autres régions, l'attention de la communauté financière internationale.

Mais le problème de l'endettement ne se limite pas aux banques, pas plus qu'il ne concerne que l'Amérique latine. Il y a aussi les créanciers publics et autres créanciers privés. À la fin de 1986, les 57 pays « problématiques » devaient 166 milliards de dollars à d'autres gouvernements, sous forme de prêts d'aide au développement assortis de conditions de faveur, ou de prêts bilatéraux entre gouvernements, tels les crédits à l'exportation des organismes publics. L'Afrique subsaharienne, abstraction faite du Nigéria, est responsable d'environ 20 p. 100 de l'endettement, et près des deux tiers sont le fait de créanciers gouvernementaux. Bien que ces dettes soient en général moins considérables que les dettes commerciales et que les conditions en soient moins exigeantes, un certain nombre de pays africains, dont le Soudan, la Zambie et la Tanzanie, ploient sous le fardeau de leurs emprunts publics.

Le solde de la dette des 57 pays « problématiques », soit environ 91 milliards de dollars, reviennent à des créanciers privés non bancaires. Le FMI regroupe dans

cette partie de la dette « toutes les dettes non garanties... essentiellement auprès de créanciers privés ». La plupart de ces créances ont été consenties par des entreprises non-financières et des fournisseurs qui ont expédié des marchandises à crédit, d'où leur nom de crédits de fournisseurs non garantis. Cette forme de dette a atteint un sommet de 115 milliards de dollars en 1982, mais a diminué depuis, compte tenu de la baisse des volumes de marchandises expédiés par les exportateurs en direction des pays de l'OCDE. (Voir le tableau 3)

TABLEAU 3

Dette extérieure des 57 pays «problématiques» en 1986
(À l'exclusion des obligations envers les IFI)

	En milliards de dollars (U.S.)	**En pourcentage**
Prêts entre gouvernements	166	29
Banques commerciales	309	55
Créanciers privés non-bancaires	91	16
Total de la dette	566	100

Outre les dettes publiques et bancaires, les pays en développement ont aussi reçu des fonds de créanciers privilégiés, à savoir le FMI et les banques multilatérales de crédit, qui, vu leur statut préférentiel, ne sont normalement pas inclus dans les chiffres globaux sur l'endettement. Au cours des deux années qui ont suivi la crise de 1982, le FMI, en particulier, a fortement intensifié ses activités de prêt, fournissant 10 p. 100 du total du financement disponible. En 1982 et en 1983 par exemple, le Fonds a transféré 12 milliards de dollars à des pays ayant des difficultés de remboursement.

La structure de l'endettement extérieur des pays en développement de l'Asie et du Pacifique est, dans l'ensemble, plus diversifiée que dans d'autres régions du monde. La dette totale des pays d'Asie se chiffre à environ 250 milliards de dollars, dont 80 p. 100 peuvent être remboursés sans difficulté. La Corée du Sud, par exemple, est le quatrième débiteur en importance après le Brésil, le Mexique et l'Argentine, mais elle respecte ses engagements et les banques commerciales lui consentent volontiers d'autres crédits « volontaires » pour lui permettre de réaliser ses objectifs économiques. L'Inde a emprunté avec prudence et a su éviter les problèmes de remboursement; elle n'a donc pas de difficulté à obtenir de nouveaux emprunts de sources privées. Les Philippines, par contre, sont lourdement endettées et ont un sérieux problème de fuite de capitaux; plusieurs autres pays, comme l'Indonésie et la Malaisie éprouvent de plus en plus de difficultés.

Ce tableau serait incomplet s'il ne faisait pas état des pays d'Europe de l'Est. Même s'ils ne sont pas d'ordinaire considérés comme des pays du Tiers monde, ni des « pays en voie de développement », leur dette a des répercussions sur le montant des nouveaux prêts que les banques commerciales des pays de l'OCDE sont disposées à accorder aux pays du Tiers monde. En 1982, la dette globale des pays de l'Europe de l'Est s'élevait à 63,5 milliards de dollars, dont 26,5 milliards,

soit plus du tiers, étaient dus par la Pologne. Près de la moitié de la dette extérieure de ce pays, soit 13 milliards de dollars, est due à des banques commerciales. En 1981, avant même la crise mexicaine, la Pologne avait déjà du mal à faire face à ses obligations et avait demandé un rééchelonnement de sa dette. Peu après, la Roumanie, la Yougoslavie, la Hongrie et l'Allemagne de l'Est ont eu des problèmes de liquidités qu'elles ont également réglés par voie de rééchelonnement. Jusqu'à maintenant, exception faite de la Pologne et de la Yougoslavie, les pays à économie dirigée ont mieux réussi que les pays du Tiers monde à imposer les rigoureux et nécessaires programmes d'ajustement qu'on exige d'eux. Le Canada et plusieurs autres pays occidentaux, dont les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ainsi que leurs banques, ont lourdement investi dans certains pays est-européens.

La diminution du nombre de nouveaux prêts

Fait beaucoup plus inquiétant que la dette des pays du Tiers monde, ces derniers ne parviennent plus à obtenir de nouveaux prêts des banques commerciales. En fait, nombre d'entre eux doivent composer à l'heure actuelle avec d'importantes sorties nettes de capitaux. En 1981, les prêts des banques commerciales à tous les pays en développement se sont élevés à 50 milliards de dollars. En 1985, cette somme est tombée à 16 milliards, dont la plus grande partie est allée aux pays en développement d'Asie, et en 1986 les nouveaux prêts aux pays d'Amérique latine ont été pratiquement gelés.

Les pays emprunteurs s'inquiètent aussi de la diminution des crédits à l'exportation constatée depuis la crise mexicaine. Selon la Banque mondiale, les crédits publics à l'exportation, ou ayant l'appui d'un gouvernement, accordés aux pays en voie de développement sont tombés de 14 à 8 milliards de dollars entre 1981 et 1983. Dans les pays en développement à faible revenu, la baisse du financement à l'exportation a été encore plus marquée, tombant de 1,2 milliard en 1980 à seulement 250 millions en 1983. Ces compressions reflètent la prudence bien compréhensible des organismes de crédit à l'exportation qui sont aux prises avec des rééchelonnements et d'énormes réclamations d'assurance lorsque vient le temps de financer des clients n'ayant plus une cote de solvabilité suffisante. Elles reflètent aussi la baisse de la demande de ces crédits de la part des pays en développement eux-mêmes, compte tenu de la réduction de leurs programmes d'investissement.

Les institutions financières internationales contribuent, elles aussi, au reflux des capitaux. Comme les prêts octroyés par le FMI en 1982 et 1983 étaient à relativement court terme, les fonds sont vite retournés d'où ils venaient. Les statistiques du FMI indiquent qu'en 1986, le Fonds avait recouvré 200 millions de dollars nets des pays emprunteurs faisant problème, montant qui atteindra 1,6 milliard de dollars en 1987. Environ 400 millions proviennent de petits pays à faible revenu, dont 200 millions de l'Afrique subsaharienne, autrement dit, des pays les moins capables de payer. En 1986, la Banque mondiale* a failli

* Dans notre rapport l'expression « Banque mondiale » renvoie en général à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et non pas à ses filiales, à savoir l'Association internationale de développement (AID) ou la Société financière internationale (SFI). Ces établissements constituent à eux trois le Groupe de la Banque mondiale. Le lecteur trouvera à l'annexe A du présent rapport une description des fonctions de ces divers organismes, ainsi que celles des banques de développement régional.

enregistrer un bénéfice au chapitre des remboursements effectués par les pays du Tiers monde.

Un autre facteur qui contribue à aggraver le problème de la fuite nette de capitaux des pays en développement est la sortie de capitaux privés et l'hésitation à les rapatrier. Il est difficile d'obtenir des chiffres à jour sur l'ampleur de ces flux. Néanmoins, la Banque mondiale a dressé en 1985 un tableau estimatif de la situation dans un certain nombre de pays entre 1979 et 1982. (Voir le Tableau 4.)

TABLEAU 4

Fuite de capitaux et rentrées brutes de capitaux dans divers pays

Pays	Fuite de capitaux (milliards de dollars)[a]	Rentrées brutes (milliards de dollars)[b]	Fuite de capitaux en pourcentage des rentrées brutes
Venezuela	22,0	16,1	136,6
Argentine	19,2	29,5	65,1
Mexique	26,5	55,4	47,8
Uruguay	0,6	2,2	27,3
Portugal	1,8	8,6	20,9
Brésil	3,5	43,9	8,0
Turquie	0,4	7,9	5,1
Corée	0,	18,7	4,8

a. Il s'agit de chiffres estimatifs. Par « fuite de capitaux », on entend la somme des rentrées brutes de capitaux et du déficit courant, moins l'accroissement des réserves extérieures officielles. Dans certains pays (notamment l'Argentine et le Venezuela), les chiffres sont peut-être exagérés dans la mesure où ils couvrent les importations non déclarées et les investissements normaux de portefeuille à l'étranger.

b. Il s'agit de la somme des variations de la dette extérieure brute (publique et privée) et de l'investissement étranger direct net.

Source: Données de la Banque mondiale.
Rapport sur le développement dans le monde, 1985, p. 72.

La détérioration de la capacité de payer des pays emprunteurs en difficulté

On saisit mieux toute l'ampleur des problèmes auxquels les pays emprunteurs font face en analysant la détérioration de leur capacité de remboursement depuis 1982. Il suffit à cet égard d'examiner les tendances qui se dégagent de chacun des trois principaux indicateurs d'endettement utilisés par le FMI pour évaluer le poids du fardeau des 57 pays ayant des difficultés de remboursement. Ces indicateurs sont les suivants: le ratio dette/PIB, le ratio dette/exportations et le ratio du service de la dette, c'est-à-dire le montant des intérêts et du capital échus en pourcentage des exportations de biens et de services. Tous ces indicateurs sont couramment utilisés tant par le FMI que par le ministère des Finances du Canada pour quantifier l'endettement. Tous trois sont utilisés pour mesurer la solvabilité d'un pays emprunteur. L'augmentation ou la diminution du ratio dette/PIB

indique dans quelle mesure un pays peut assurer le service de sa dette avec son revenu national courant. Si le rapport dette/exportations est continuellement à la hausse, on peut supposer qu'il existe un problème de liquidités et qu'il faudra prévoir d'autres emprunts nets, ce qui risque d'aggraver le problème du service de la dette. Si le ratio des paiements du service de la dette aux exportations de biens et de services augmente, cela signifie que le pays emprunteur est de plus en plus vulnérable à tout événement externe négatif, telle une hausse des taux d'intérêt, des termes de l'échange défavorables ou une diminution de l'apport de nouveaux capitaux. Le Tableau 5 montre la détérioration de ces trois ratios entre 1981 et 1985 tous les pays emprunteurs du Tiers monde.

TABLEAU 5

Indicateurs de l'endettement

	Montant de la dette en % du PIB		**Montant de la dette en % des exportations**		**Remboursements* liés à la dette en % des exportations de biens et de services**	
	1981	**1985**	**1981**	**1985**	**1981**	**1985**
Les 57 pays posant un problème	36	48	180	261	31	37
Antilles et Amérique latine	36	48	208	295	41	44
Afrique subsaharienne**	43	63	169	240	18	29
Petits pays à faible revenu	41	59	269	383	18	30
Pays en développement d'Asie	18	25	71	93	9	12

* Intérêts ou amortissement (ou les deux).
** Sauf le Nigeria et l'Afrique du Sud.
Source: IMF, *Perspectives économiques mondiales*, avril 1986.

Ces statistiques montrent que les pays d'Amérique latine et les Antilles sont pris comme dans un étau, d'une part parce qu'ils sont obligés de rembourser une partie du capital et des intérêts courus assortis de taux variables, et d'autre part, parce que leurs recettes d'exportation ont diminué à cause notamment de la chute des prix des produits de base et de leurs politiques économiques inadéquates. Certains des plus grands pays d'Amérique latine consacrent entre 40 et 50 p. 100 de leurs recettes d'exportation au service de la dette. L'ancien ministre des Finances du Mexique, M. Ibarra, a présenté un exposé détaillé de la situation, en déclarant que

> . . . de façon générale, les gouvernements et les pays d'Amérique latine sont, en 1986, en moins bonne posture pour faire face au service de leur dette qu'ils l'étaient en 1982. Les raisons en sont nombreuses. Le revenu par habitant a diminué de 10 p. 100 entre 1980 et 1985. Il est comparable aujourd'hui à ce qu'il était il y a huit ou neuf ans. Le revenu national doit avoir encore baissé, s'il faut en juger par la détérioration des termes de l'échange et l'accroissement des frais du service de la dette extérieure. Mais surtout, il y a dans ces pays des groupes sociaux qui ont perdu peut-être de 25 à

40 p. 100 de leur ancien revenu. Donc, pour ce qui est de la discipline intérieure, l'adaptation à un environnement extérieur difficile a été considérable. Pour assurer le service croissant de la dette, il a fallu réduire radicalement la consommation, les dépenses du gouvernement et les importations. (8:6)

M. Horace Barber, de la Jamaïque, a déclaré que le seul remboursement des intérêts sur la dette extérieure représentait 30 p. 100 des recettes globales de son pays, et que ce fardeau freinait considérablement la croissance économique nationale. M. Sidney Dell, de l'Institut de formation et de recherches des Nations Unies (l'UNITAR), a mentionné aux membres du Comité qu'en 1985 l'Argentine devait, sous forme de capital et d'intérêts, l'équivalent de 136 p. 100 de ses recettes d'exportation, un montant qu'elle ne pouvait évidemment pas régler. Il a expliqué que

> le problème tient en partie au fait que plusieurs créances viennent à échéance en 1988 ou 1989; ce cumul est dû au fait que le processus de gestion de la crise n'a fait jusqu'à présent que reporter le paiement d'une partie de la dette à la fois, tout en fixant à ces rééchelonnements successifs des dates d'échéance identiques. Par conséquent... au lieu de s'attaquer à la racine du problème, on a plutôt adopté ce qu'on appelle une démarche à court terme pour forcer les emprunteurs à revenir constamment. C'est ainsi que ces derniers se voient maintenant confrontés à des obligations qui croissent d'année en année et qui doivent sans cesse faire l'objet de nouvelles négociations avec les créanciers. (4:7)

Le Tableau 5 dépeint clairement les très graves problèmes des pays d'Afrique subsaharienne et montre que les dettes cumulées des petits pays à faible revenu représentent, dans certains cas, le quadruple de leurs recettes annuelles d'exportation. Bien que la plus grande partie de la dette de ces pays soit assortie de taux d'intérêt fixes et préférentiels, le rapport entre leur dette d'une part et leur PIB et leurs recettes annuelles d'exportation d'autre part, est très inquiétant. Le ratio dette/service de la dette dans ces pays africains a progressé plus rapidement que dans toute autre région du monde. Dans onze pays africains, la dette dépasse 85 p. 100 du PIB. Si le Soudan n'avait pas pu rééchelonner sa dette, il aurait été obligé de dépenser plus de 100 p. 100 de ses recettes d'exportation à des remboursements au titre du capital et des intérêts.

Soulignant le fait que les pays subsahariens les plus défavorisés devaient la plus grande partie de leur dette à des gouvernements, et non à des banques commerciales, M. Dell a déclaré que

> ... le problème n'en demeure pas moins très semblable. Pour le Soudan, il n'y a pas beaucoup de différence à être endetté envers un gouvernement plutôt qu'envers une banque commerciale. Le fardeau de la dette est pour ce pays tout aussi impossible que pour les autres pays. (4:8)

Le Comité ne partage pas l'opinion de M. Dell. Certes, il est vrai que pour un pays qui paie de l'intérêt, peu importe que ces paiements soient faits à une banque ou à un gouvernement étranger; mais l'expérience montre que ce dernier est beaucoup plus disposé qu'une banque à accepter un moratoire. Pour les pays subsahariens auxquels le Canada a récemment accordé un moratoire pour le paiement de leurs intérêts, cette distinction était évidemment importante. (Voir pages 44-45)

La situation est beaucoup moins critique pour la plupart des débiteurs asiatiques. Le Tableau 5 permet d'établir une comparaison entre les ratios des pays en voie de développement asiatiques à ceux des pays en voie de développement d'autres régions, comparaison qui illustre la différence de situation. À quelques exceptions près, notamment dans le cas des Philippines qui ont un sérieux problème d'endettement, de nombreux pays asiatiques à faible revenu enregistrent à l'heure actuelle de meilleurs ratios qu'il y a dix ans, et dans le cas des ratios qui se sont détériorés, les variations n'ont été que mineures. Selon les experts que le Comité a rencontrés à New York, la prédominance de l'économie de marché et de systèmes d'entreprise plus dynamiques constitue un facteur important de la situation globalement plus favorable que connaissent de nombreux pays asiatiques en voie de développement par rapport aux deux autres régions mondiales étudiées. Cet état de choses est aussi en partie attribuable à la diversité des exportations de ces pays, et notamment à une plus grande proportion de biens manufacturés. Cette diversité rend ces pays moins vulnérables à la récession mondiale, et particulièrement à la chute des prix des produits de base. Néanmoins, ils pourraient souffrir des mesures protectionnistes des pays de l'OCDE, qui sont pour eux les marchés les plus prometteurs pour l'exportation de biens manufacturés.

La position des banques créancières

En 1982, lorsque le Mexique a annoncé son moratoire, on craignait généralement que le défaut ou la répudiation de leurs dettes par l'un des grands pays débiteurs provoque des faillites bancaires ou ne mine la stabilité du système financier international. Plusieurs grandes banques étaient lourdement engagées en Amérique latine; le montant total des prêts consentis au Mexique en 1982 par les neuf plus grandes banques américaines, par exemple, que l'on désigne sous le nom de « centres bancaires financiers », représentait 44 p. 100 du capital cumulé de ces banques.

Dans l'ensemble, cependant, la position des banques commerciales des pays de l'OCDE s'est améliorée depuis 1982. Les banques de tous les pays développés se sont concertées en vue d'élargir leur base financière et, partant, leur ratio capital/actif. Parallèlement, elles ont accru leurs réserves pour mauvaises créances et ont réduit leurs prêts aux pays du Tiers monde. Le ministre des Finances du Canada a déclaré au Comité que si les pratiques diffèrent d'un pays et d'une banque à l'autre, « elles ont toutes eu pour effet de renforcer la position des institutions financières et de l'ensemble du système contre d'éventuels manquements aux engagements pris ». (14:8)

Le rythme et l'ampleur de l'amélioration ont été fonction de plusieurs facteurs qui soulignent le fait que la gestion de la dette est liée aux différentes réglementations. En voici quelques exemples:

- la dégradation progressive des ratios capital/actif, dans les années soixante-dix, qui a été un phénomène assez généralisé;
- le traitement fiscal des réserves diffère selon les pays, ce qui explique en partie pourquoi les banques européennes maintiennent d'importantes réserves, alors que les banques canadiennes et japonaises se contentent de

réserves plus modestes et que celles des États-Unis n'en constituent que très peu;

- les provisions ou réserves pour mauvaises créances sont soumises à des réglementations différentes : les banques américaines, par exemple, peuvent les inclure dans leurs capitaux primaires et améliorer ainsi leur ratio capital/actif, alors que cette pratique comptable n'est pas permise au Canada, et enfin
- la méthode de dépréciation des prêts-pays est différente en Europe et en Amérique du Nord.

La part relative de l'endettement des banques varie suivant le groupe de pays considérés. En 1984, la proportion des créances détenues par les banques commerciales américaines dans les 57 pays « problématiques » était de 42,6 p. 100, soit 99,6 milliards de dollars, et celle des banques canadiennes, de 8,4 p. 100, soit 19,7 milliards de dollars. Si l'on compare la dette globale des 15 pays envisagés dans le plan Baker, on constate que la proportion des créances bancaires canadiennes est un peu plus faible, soit 6,5 p. 100 en 1985, alors que la même année, l'engagement des banques américaines représentait 32,3 p. 100 et celui des autres banques de l'OCDE établies en Europe et au Japon, de 61,2 p. 100. Dans une perspective plus restreinte, par exemple pour le seul cas du Mexique, le tableau n'est plus le même, puisqu'en 1985, ce pays devait environ 35 p. 100 de sa dette aux États-Unis, 15 p. 100 au Japon, 13 p. 100 à la Grande-Bretagne et 7 à 8 p. 100 à l'Allemagne, à la France et au Canada réunis.

Les banques des États-Unis se sont surtout efforcées de renforcer leur base financière en augmentant leurs capitaux propres et leur actif productif. Les neuf grands centres bancaires financiers des États-Unis, qui sont le plus lourdement engagés, ont réussi à faire passer leur ratio engagements/capital en Amérique latine de 177 p. 100 en 1982 à 105 p. 100 en 1985. Le contrôleur adjoint de la monnaie aux États-Unis, M. Robert Bench, a répondu au Comité que l'engagement total des banques américaines dans les 15 pays envisagés dans le plan Baker était passé, pour l'ensemble des capitaux, de 134 p. 100 à 86 p. 100 durant la même période. Les banques, a-t-il déclaré, se sont également employées à consolider leur assise financière et ont réussi à porter leur ratio capital/actif de 4 p. 100 à environ 6,5 p. 100. Ce rapport s'obtient en divisant la somme de la valeur de l'actif des actionnaires d'une banque et des bénéfices non répartis par les actifs détenus par cette banque. La base de cet actif est normalement constituée des nantissements donnés en garantie des prêts consentis par la banque. Un des problèmes que posent les dettes contractées envers des gouvernements est qu'il n'y a aucun nantissement. Le rapport capital/actif est le critère traditionnellement utilisé pour mesurer la capacité d'une banque à faire face à une détérioration de la qualité de son actif ou à honorer tous ses engagements en cas de liquidation. Ce rapport a une incidence sur la capacité d'une banque à lever de nouveaux capitaux sur le marché des actions.

Le Comité n'a obtenu que peu de données statistiques sur l'attitude des banques européennes et japonaises, mais il est clair qu'un cadre fiscal et réglementaire différent dicte leur attitude face aux propositions de rééchelonnement. Un banquier new-yorkais, M. Charles Meissner, a dit au Comité que certaines banques européennes avaient des réserves importantes en contrepartie de leurs prêts. En effet, les banques allemandes, suisses et françaises ont des provisions

équivalant au tiers ou à la demie de la valeur de leurs prêts. Si elles ont pu agir ainsi, c'est que certains pays européens permettent à leurs banques de constituer ce qu'on appelle des « réserves occultes » non imposables. Ainsi, il est plus facile pour les banques européennes que pour les banques canadiennes et américaines de consentir une réduction du montant de la dette du Tiers monde.

Le Canada et la dette du Tiers monde

La position des banques canadiennes

Il y a longtemps que les banques canadiennes opèrent sur la scène internationale, notamment en Amérique latine et dans les Antilles. Elles ont notamment pris une part très active au recyclage des pétrodollars dans cette région, en collaboration avec les banques des États-Unis, de l'Europe et du Japon, et se sont ainsi constitué un portefeuille de dettes comparable en importance à ceux des grandes banques américaines. Les principales banques canadiennes ont des créances de plus de 27 milliards de dollars canadiens dans les pays d'Amérique latine et les Antilles. Les chiffres révèlent que le Mexique doit à quatre banques canadiennes la somme de 1 milliard de dollars canadiens dans chaque cas, et que le Brésil doit à deux banques plus de 1 milliard de dollars et près de 2 milliards de dollars à une troisième institution.

Le Tableau 6 montre l'importance des créances connues détenues par des banques canadiennes dans les pays du Tiers monde, par région et par pays, le cas échéant. Ces renseignements ont été tirés des rapports annuels des banques, qui ne révèlent cependant aucune information quant à la dette des 57 pays causant problème retenus par le FMI ou des 15 pays envisagés dans le plan Baker. La *Loi canadienne sur les banques* permet à ces dernières de ne pas divulguer le montant de leurs prêts à tel ou tel pays à moins que ceux-ci représentent plus de 1 p. 100 du total de leur actif. Seule la Banque de Montréal applique cette norme. Quatre autres banques, la Banque Toronto-Dominion, la Banque de commerce canadienne impériale, la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque nationale du Canada, appliquent, quant à elles, le seuil de trois-quarts de 1 p. 100 de leur actif, tandis qu'à la Banque Royale, la norme est de un demi pour cent. À toutes fins pratiques, cela signifie que seulement six des 57 pays débiteurs causant problème sont nommés dans certains ou dans tous les rapports des six grandes banques canadiennes. D'autres pays, dont la situation n'a rien de problématique, comme les États-Unis, le Japon et la Corée, figurent aussi sur ces listes. Dans les autres cas, les prêts sont indiqués par région.

Les banquiers canadiens ont dit au Comité que sur le montant total de la dette des pays d'Amérique latine et des Antilles, soit 27,5 milliards de dollars, environ 90 p. 100 sont considérés comme étant de mauvaises créances. Bien que six pays de cette région soient nommés parce que leur dette est supérieure au seuil appliqué par la banque, il est possible que les banques canadiennes aient de très lourds engagements dans d'autres pays plus petits, même si elles n'ont pas à en faire état de façon détaillée. Le fait que certaines d'entre elles agissent comme principal intermédiaire pour les consortiums consultatifs internationaux qui négocient des ententes de rééchelonnement de dettes de deux pays antillais, la République dominicaine et la Jamaïque, donne une idée de l'étendue de leurs engagements. Sans être toujours le cas, la banque servant d'intermédiaire est généralement celle qui détient les plus fortes créances dans le pays en cause, et

TABLEAU 6

Actif productif des principales banques canadiennes dans les pays d'Amérique latine, des Antilles, d'Afrique et du Moyen-Orient—1986

(en millions de dollars canadiens)

	Banque Royale du Canada	Banque de Montréal	Banque de Commerce Canadienne Impériale	Banque de Nouvelle-Écosse	Banque Toronto-Dominion	Banque Nationale du Canada	TOTAL
Brésil	1 629	1 983	1 203	955	809	525	7 104
Mexique	1 557	1 810	1 036	1 213	937	588	7 141
Venezuela	720	n.d.	n.d.	539	n.d.	187	–
Argentine	479	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	174	–
Bahamas	669	n.d.	n.d.	479	n.d.	n.d.	–
Jamaïque	n.d.	n.d.	n.d.	620	n.d.	n.d.	–
Autres pays d'Amérique latine et des Antilles	1 753	1 609	1 851	2 855	910	374	–
Total Amérique latine et Antilles	6 802	5 402	4 090	6 661	2 670	1 848	27 473
Afrique et Moyen-Orient	n.d.	174	163	309	57	118	821
Total de l'actif productif dans ces deux régions	6 802*	5 576	4 253	6 970	2 727	1 966	28 294
Toral de l'actif des banques en octobre 1986	99 607	87 180	80 841	64 013	51 447	27 872	410 960
% de ces actifs par rapport au total de l'actif	6,83	6,4	5,26	10,9	5,3	7,05	688 (moy.)

* Sauf l'Afrique et le Moyen-Orient.
n.d.: non disponible
Source: Rapports annuels des six principales banques canadiennes (1986).

elle est invariablement choisie parmi les principaux créanciers. Le Comité a appris au cours de ses audiences à Toronto que deux des cinq principaux créanciers de la République dominicaine et trois des quatre principaux créanciers de la Jamaïque sont des banques canadiennes, et que sur les 15 principales banques auprès desquelles le Mexique est endetté, quatre sont aussi des banques canadiennes. Ces

faits font ressortir, plus éloquemment encore que peuvent le faire les rares statistiques publiées, le fait que les banques canadiennes ont, dans les pays d'Amérique latine et des Antilles, des engagements aussi importants que ceux des banques commerciales de tout autre pays créancier.

Le Comité n'a donné aucun chiffre relatif à la dette globale des pays de la région « Asie, Océanie et Australie », qui s'élève à 21,7 milliards de dollars canadiens, puisque moins de 20 p. 100 de ce montant constituent de mauvaises créances. Les principaux emprunteurs — le Japon, l'Australie, la Corée du Sud et Hong-Kong — n'ont pas vraiment de difficulté à assurer le service de leur dette. Mais plus de 1 milliard de dollars canadiens de dette avec certains pays dans cette région comporte encore certains risques, ce qui augmente de beaucoup le total des mauvaises créances des banques canadiennes. N'ont pas été ventilées, non plus, les dettes des pays d'Afrique, qui font presque tous partie de la catégorie des pays causant problème, ni celles des pays du Moyen-Orient, où le cas de l'Égypte est le plus critique. Ce qu'il faut retenir, cependant, c'est l'importance des engagements canadiens en Amérique latine et dans les Antilles.

Les créances canadiennes sont réparties de façon un peu plus uniforme entre les établissements bancaires que dans le cas des banques américaines. Si l'on en croit les chiffres fournis au comité, les neuf centres bancaires financiers américains détiennent 60 p. 100 de l'ensemble des créances américaines dans des pays causant problème, soit 9,2 p. 100 de leur actif, contre 6,4 p. 100 pour les banques canadiennes. La lourdeur de ces engagements influe considérablement sur l'attitude du secrétaire d'État américain au Trésor face au problème de la dette. D'une façon plus générale, cependant, si l'on tient compte des différences sur le plan de la réglementation bancaire et des pratiques comptables, le ratio passif/actif est à peu près le même pour les deux systèmes bancaires.

Depuis deux ans, les banques canadiennes ont considérablement augmenté leurs réserves dans le cas des pays débiteurs causant problème. En juin 1984, l'inspecteur général des banques les a obligées à constituer des provisions de l'ordre de 10 à 15 p. 100 de leurs engagements, pour couvrir les pertes éventuelles sur les prêts consentis à 32 pays causant problème.*

Le niveau minimum devait avoir été atteint au 31 octobre 1986. En vue de forcer les banques à consolider encore davantage leurs réserves, une autre directive a été émise en décembre 1986 exigeant des établissements bancaires canadiens qu'ils fassent passer leurs provisions de 18 à 20 p. 100 d'ici 1989, dans le cas des prêts gouvernementaux consentis à certains pays. Et il est probable que ce pourcentage sera encore accru dans l'avenir. La liste des pays doit dorénavant être remise à jour chaque année, afin de permettre la radiation ou l'ajout de certains pays.

Au Canada, la pratique bancaire normale veut que les banques constituent des provisions pour les prêts non rentables au Canada et dans certains pays de

* Les 32 pays mentionnés par l'inspecteur général étaient les suivants: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Corée du Nord, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guyane, Honduras, Jamaïque, Libéria, Madagascar, Malawi, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Pérou, Philippines, Pologne, République dominicaine, Roumanie, Sénégal, Soudan, Togo, Turquie, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie, Zaïre et Zambie. Dans la nouvelle directive applicable à la période 1987-1989, la Côte-d'Ivoire, Panama et l'Afrique du Sud ont été ajoutés à la liste et la Turquie radiée.

l'OCDE, mais les réserves pour les prêts-pays à des pays débiteurs faisant problème sont intégrées à d'autres montants et traitées comme des réserves générales. Certaines banques indiquent dans leurs rapports annuels le montant qui a été mis de côté à titre de provision générale, montant qui correspond dans certains cas au pourcentage imposé pour 32 pays par l'inspecteur général, tandis que d'autres ne donnent que le pourcentage de leurs provisions générales par rapport à leurs créances; la Banque de Nouvelle-Écosse, par exemple, se contente de déclarer qu'elle « respecte les lignes directrices ». La Banque Royale décrit l'étendue de ses mauvaises créances par région; toutes les autres banques donnent le total de leurs pertes sous la rubrique générale des « Pertes internationales », c'est-à-dire que les mauvaises créances aux États-Unis et dans les autres pays de l'OCDE sont regroupées avec celles du Tiers monde. De plus, les chiffres globaux relatifs aux mauvaises créances sont donnés nets des provisions pour les pertes sur prêts, aucun poste distinct ne précisant l'importance des provisions constituées à ce titre, de sorte qu'il est impossible de connaître exactement le montant des prêts internationaux jugés non rentables.

Abstraction faite de ces quelques réserves, les rapports annuels attestent en général que les banques respectent la directive de l'inspecteur général et qu'elles ont augmenté de façon significative leurs réserves pour mauvaises créances. La Banque Nationale du Canada indique qu'au 31 octobre 1986 ses réserves générales totalisaient 383 millions de dollars canadiens, soit 15,7 p. 100 de ses prêts aux 32 pays désignés par l'inspecteur général, ce qui représente une hausse de 97 millions de dollars par rapport à l'année précédente. En octobre 1986, la Banque de commerce canadienne impériale indiquait détenir des réserves de 451 millions de dollars canadiens en contrepartie de prêts consentis à des pays en difficulté financière, soit 13,6 p. 100 du montant total des prêts, la somme de 130 millions de dollars ayant été mise de côté en cours d'année. La Banque Toronto-Dominion disposait, à la fin de 1986, de réserves générales de 302 millions de dollars, soit 10,1 p. 100 du total de ses créances avec les 32 pays faisant problème, une hausse de 52 millions de dollars en un an. La Banque de Nouvelle-Écosse n'a publié aucun chiffre à ce sujet. La Banque de Montréal a déclaré que ses provisions correspondaient à 12,8 p. 100 de ses créances dans les pays énumérés par l'inspecteur général. La Banque Royale, quant à elle, a fait état de provisions de 628 millions de dollars, soit 11 p. 100 du total de ses prêts, correspondant à une augmentation de 265 millions de dollars par rapport à l'année précédente.

Parallèlement à leurs problèmes de créances avec les pays du Tiers monde, les banques canadiennes et américaines ont subi depuis 1980 le contrecoup de difficultés économiques intérieures. De lourdes pertes dans les secteurs de l'énergie, de l'immobilier, de l'agriculture et du transport maritime n'ont fait qu'aggraver les difficultés des banques nord-américaines. La chute brutale du prix du pétrole a eu pour effet à la fois de réduire la valeur des actifs détenus par les banques en nantissement des prêts consentis aux sociétés pétrolières et de réduire les revenus de ces dernières et par conséquent leur capacité d'assurer le service de leur dette. En 1986, les banques ont donc estimé nécessaire de réduire considérablement leurs prêts au secteur énergétique tant au Canada qu'aux États-Unis. Par ailleurs, la dégringolade du prix des céréales sur les marchés internationaux provoque un grave marasme dans certains secteurs de l'agriculture, réduisant le prix de la terre ainsi que la capacité des agriculteurs de rembourser leurs emprunts. Dans les régions de ces deux pays les plus touchées par le déclin sur les marchés énergétique et agricole, le marché immobilier s'est également effondré et

les entreprises de transport maritime américaines ont dû faire face à un ralentissement des échanges internationaux. Dans certaines parties des États-Unis, certaines petites banques régionales qui avaient de lourds engagements dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture ont été très durement touchées. En effet, les réductions de dettes et les dispositions particulières en matière de provisions décidées en 1986 par les banques canadiennes à l'égard de ce secteur ont dépassé les provisions générales constituées dans le cadre de prêts gouvernementaux à risques. Ces mesures ont porté en 1986 sur un montant total de 3,4 milliards de dollars canadiens.

Selon les banquiers canadiens, les mesures prises par les banques pour se constituer des réserves ont provoqué une réduction des bénéfices ainsi qu'une diminution des dividendes et des prix du capital social des actionnaires. On peut aussi supposer qu'elles ont coûté très cher à l'économie et aux consommateurs canadiens, les banques ayant financé ces mesures en exagérant l'écart entre les taux d'intérêt et en augmentant leurs frais de service.

Le Comité a certes réussi à trouver quelques chiffres bruts sur les engagements des banques canadiennes dans le Tiers monde; mais il lui a été impossible de savoir exactement combien chaque pays devait aux différentes banques, sauf dans le cas des grands débiteurs. Comme nous l'avons indiqué, les banques ne constituent pas de provisions pour la dette individuelle de chacun de leurs débiteurs. Elles ont plutôt des provisions générales consolidées, qui constituent une sorte de fonds d'auto-assurance. Il est par ailleurs compréhensible que les banques commerciales ne tiennent pas à affecter des provisions à des prêts particuliers, ce qui risquerait d'affaiblir leur position dans les négociations de rééchelonnement. Ainsi, même si les faits attestent la gravité du problème pris dans son ensemble, les renseignements qui nous ont été fournis ne concernent que les pays les plus endettés.

Le Comité a constaté que les banques canadiennes divulguent tous les renseignements dont elles disposent à l'inspecteur général des banques. Les membres du Comité considèrent que l'obligation faite aux banques de constituer des provisions dans le cas des pays énumérés est fondée et que les banques s'y soumettent. Néanmoins, le Comité s'est posé la question de savoir dans quelle mesure les provisions actuelles sont suffisantes et a recommandé que l'inspecteur général envisage d'accroître le pourcentage requis. (Voir à ce sujet le chapitre 7.)

Les montants d'APD dus au Canada

L'ACDI détient actuellement un total d'un peu plus de 3 milliards de dollars canadiens de créances au titre de l'APD, répartis en 400 prêts environ. Les pays africains lui doivent 1 milliard de dollars (dont 700 millions de dollars pour les seuls pays subsahariens), ceux d'Amérique latine et des Antilles, 300 millions, tandis que la dette des pays asiatiques s'élève à 1,7 milliard de dollars. Il s'agit dans tous les cas de prêts accordés en vertu d'accords passés d'aide publique au développement.

Le gouvernement canadien a pris des mesures pour alléger le fardeau des créances au titre de l'APD qu'il détient sur un certain nombre de pays à faible revenu. Au cours de la Conférence de 1977 sur la coopération économique

internationale, le Canada a radié l'équivalent de 310 millions de dollars canadiens de prêts en souffrance accordés à des pays comptant parmi les moins développés, dont huit pays africains. Depuis cette date, tous les projets de l'ACDI dans les pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne ont été financés par des subventions uniquement. Par ailleurs, le Canada a offert en 1986 un moratoire de 15 ans sur le remboursement du principal et des intérêts de l'APD à plusieurs autres pays subsahariens à faible revenu auxquels il avait continué d'accorder des prêts à des taux de faveur, et non des subventions. La dette de ces pays totalise 700 millions de dollars, le Canada a donc renoncé à la somme de 250 millions de dollars sous forme de remboursements. En somme, le geste du Canada équivalait à effacer complètement la dette de ces pays africains. Le gouvernement avait d'abord proposé un moratoire de cinq ans, mais a déclaré par la suite qu'il était prêt à renouveler son offre par tranches de cinq ans, jusqu'en l'an 2000. La seule exigence posée a été que les pays concernés s'engagent à opérer des réformes économiques. Au moment de l'annonce du moratoire, le gouvernement canadien a dit espérer que d'autres pays prendraient des mesures semblables, susceptibles d'alléger considérablement le fardeau des pays débiteurs africains à faible revenu.

Les dettes au titre des crédits à l'exportation du gouvernement canadien

On notera que le moratoire offert par le Canada en 1986 aux pays pauvres d'Afrique ne concerne que la dette au titre de l'aide publique au développement, et non les prêts gouvernementaux à caractère privé. Les pays du Tiers monde qui font problème disposent encore auprès de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) d'un certain montant de crédits inutilisés, même si la SEE a pratiquement suspendu tout nouveau prêt à ces pays. Le Pérou, par exemple, doit 223 millions de dollars canadiens à la SEE, dette sur laquelle elle n'a fait aucun paiement depuis le début de 1984. La SEE a donc été contrainte de cesser toute forme de crédit à ce pays, même pour les projets en cours. Le total des fonds avancés par la SEE à des régions dites « à risques élevés », y compris en Amérique latine, est passé de 355 millions de dollars canadiens en 1983 à 141 millions de dollars canadiens en 1985. En 1985, les remboursements reçus par la SEE des pays en développement ont dépassé d'environ 200 millions de dollars canadiens les nouveaux crédits à l'exportation consentis par cette société à ces mêmes pays.

Un certain nombre de pays, dont la Pologne et le Pérou, ont, outre les crédits accordés par la SEE, d'importantes dettes en souffrance contractées directement envers la Commission canadienne du blé.

L'avis du Comité

La gravité de l'endettement, les perspectives d'avenir et les remèdes à mettre en œuvre (s'ils existent), font l'objet d'interprétations très divergentes. Selon le point de vue adopté, on peut expliquer de façon très différente le fait que la communauté financière internationale ait réussi en 1982 à éviter un effondrement du système financier mondial à l'époque de la crise mexicaine et à faire face aux dangers qui se sont profilés par la suite. Le directeur général du FMI, Jacques de Larosière, par exemple, a indiqué au Comité au début de 1986 que « l'analyse cas par cas avait donné d'assez bons résultats » :

> Les ajustements... se sont faits au cours des trois dernières années et demie de façon systématique, les pays concernés assurant le service de leur dette, les banques

rééchelonnant les modalités d'amortissement de ces dettes, et les gouvernements comme les banques commerciales ayant prêté leur concours à ces diverses mesures (6:7).

Compte tenu du poste qu'il occupe, il aurait été dangereux pour M. de Larosière d'exprimer un autre point de vue; aussi a-t-il fait preuve de beaucoup de circonspection quant il lui a fallu présager de l'avenir. Le directeur du FMI a conclu sa déclaration préliminaire au Comité en déclarant: « Malgré les situations très difficiles auxquelles je me trouve confronté... je suis loin d'être pessimiste ». (6:8) Puis, répondant un peu plus tard à une question et commentant les problèmes particulièrement graves que connaissent les pays producteurs de pétrole, il a dit espérer que des pays comme le Mexique et le Nigéria pourraient régler leur situation « d'une façon ordonnée ». Il a conclu en disant: « C'est là une tâche tout à fait faisable, je crois, mais qui relève du défi ». (6:11)

Par ailleurs, les porte-parole des pays débiteurs en développement se sont montrés, et cela n'est pas surprenant, beaucoup moins optimistes quant au succès de l'approche cas par cas et à ce que leur réserve l'avenir. M. Ibarra a dit au Comité que les gouvernements et les pays d'Amérique latine avaient de plus en plus de difficultés en 1986 à assurer le service de leur dette qu'ils n'en avaient eu en 1982. Il a poursuivi en déclarant:

> Il ne suffit pas de se sortir tant bien que mal des négociations bilatérales. Les emprunteurs et les prêteurs doivent dresser un plan d'action plus systématique... Les pays d'Amérique latine n'ont pas de temps à perdre... (8:10)

Cette opinion a été corroborée par M. Sidney Dell, de l'UNITAR, qui a posé la question suivante: « Combien de temps peut-on maintenir ce régime d'austérité? Il constitue, au mieux, une solution à court terme. Il ne saurait durer indéfiniment. Nul ne sait quand surviendra la crise, mais nous atteindrons certainement un point de crise ». M. Dell a cité les propos d'un ancien président de la Banque des règlements internationaux, qui avait qualifié l'adoption d'une politique d'austérité de longue durée pour le service de la dette « ... de bombe à retardement ». (4:9)

En dépit des divergences de vues sur les politiques à adopter pour gérer le problème de l'endettement et pour éviter un effondrement du système financier mondial (si cela est possible), tous les observateurs sont d'accord pour reconnaître que la situation actuelle comporte des coûts et des risques de taille. L'ampleur de la dette extérieure des pays en voie de développement a atteint des proportions alarmantes. Elle est source de graves problèmes pour de nombreux pays emprunteurs, parmi lesquels plusieurs ont déjà imposé unilatéralement des limites aux montants de devises étrangères qu'ils sont disposés à consacrer aux remboursements d'intérêt ou du principal sur les dettes. Les pays à revenu moyen comme le Mexique, le Brésil et l'Argentine sont loin d'être solvables. Ils se voient en effet contraints de demander des rééchelonnements successifs de leurs dettes bancaires et publiques, solution qui ne semble que reporter le moment où ils devront faire face au problème, alors même que leur dette totale s'alourdit. Ployant sous les plus lourdes dettes, les pays les plus pauvres ne peuvent plus guère espérer voir leur situation s'améliorer et quelques pays africains ont tout simplement cessé d'assurer le service de leur dette.

L'ampleur de cet endettement met aussi durement à l'épreuve les banques commerciales, y compris celles du Canada. Le non-paiement de certaines dettes,

les rééchelonnements et les prêts « involontaires » répétés relatifs à d'autres dettes, et le risque constant d'une défaillance ou d'une répudiation grave par plusieurs débiteurs importants constituent autant de périls menaçants pour un grand nombre de banques commerciales lourdement engagées. Ces éventualités pourraient non seulement enrayer les opérations de ces banques, mais elles pourraient également menacer la viabilité même du système bancaire international.

De l'avis du Comité, tous ces facteurs font du problème de la dette une question à approfondir, et ce dans les plus brefs délais: elle est à la fois grave, complexe, controversée, en évolution constante et elle revêt une grande importance pour le Canada.

Chapitre III

QUEL EST L'ENJEU POUR LE CANADA?

L'évolution du dossier de l'endettement du Tiers monde aura d'énormes répercussions sur l'économie mondiale et par conséquent, sur celle du Canada. Cet impact est à la fois indirect et direct. Compte tenu de l'interdépendance croissante des économies nationales, les perspectives d'améliorations économiques dans les pays de l'OCDE reposent en grande partie sur les progrès des pays débiteurs en développement. L'évolution des uns dépend en effet de celle des autres. Lorsque le poids du service de la dette est tel qu'il en vient à déséquilibrer leur balance des paiements, les pays débiteurs voient leur croissance économique ralentir. Ils ne peuvent plus importer autant de produits en provenance des pays développés, les échanges mondiaux diminuent et la raréfaction des débouchés sur le marché déclenche l'adoption de mesures protectionnistes par les pays de l'OCDE, une politique néfaste tant pour les pays en développement que pour les pays industrialisés dont le Canada. Il s'agit là d'un phénomène important et cumulatif, qui risque d'entraver sérieusement la croissance économique internationale.

En outre, tous les éléments du mécanisme qui assure la stabilité du système international des balances de paiements sont, eux aussi, menacés lorsque les pays débiteurs en développement épuisent dangereusement leurs réserves de devises, puisque ce faisant, ils se ferment l'accès à des emprunts étrangers. De plus, voyant qu'ils ont à verser aux banques et gouvernements des pays de l'OCDE d'énormes sommes qui n'ont aucun effet visible sur le fardeau de leur dette, ces pays risquent de se sentir mis à l'écart du système établi des paiements internationaux, et dans plusieurs cas, d'être tentés de prendre des mesures radicales unilatérales, susceptibles de saper l'ensemble du système.

Les pressions subies par les banques commerciales

Depuis 1982, les banques commerciales ont été soumises à des pressions constantes, dues à l'augmentation régulière de la dette des pays du Tiers monde. Dans le cas des principaux débiteurs comme le Mexique ou l'Argentine, elles sont encore obligées de prêter d'autres fonds pour permettre à ces pays de rembourser les intérêts. En février 1987, le Brésil a suspendu le paiement des intérêts courus sur les prêts consentis par des banques commerciales et sur les crédits commerciaux, et au début de cette même année l'Équateur décidait d'interrompre tout remboursement de sa dette pour le reste de l'année. Par ailleurs, seuls quelques-uns des grands débiteurs, dont le Venezuela, effectuent encore des paiements en remboursement du principal de leurs emprunts.

Nous avons souligné dans le chapitre 2 que, en plus de tous les prêts qu'elles ont consentis au Tiers monde, les banques nord-américaines avaient, chez elles, un nombre important de mauvaises créances dans les secteurs nationaux de l'énergie, de l'agriculture, de l'immobilier et du transport maritime, ce qui affaiblit considérablement leur marge de manoeuvre à l'étranger. À cet égard, M. Alan Hockin a expliqué au Comité combien il est facile de miner la confiance dans les banques, ainsi que les conséquences de ce processus. Si elles répudient ou réduisent trop de dettes, font des concessions trop généreuses en matière de taux d'intérêt, procèdent à des capitalisations d'intérêts ou à des escomptes à l'émission d'obligations, ou si elles prennent d'autres mesures qui, de l'avis des principaux déposants, outrepassent leurs capacités, les banques risquent fort de perdre la confiance de leur clientèle. Selon M. Hockin, les banques pourraient alors devoir interrompre leurs prêts aux pays du Tiers monde, n'étant plus en mesure d'attirer suffisamment de capitaux nouveaux pour remplacer les fonds perdus.

Mais les banques courent des risques plus graves encore. La circulation des capitaux s'effectuant désormais à l'échelle internationale, il existe un véritable danger de voir la faillite d'une seule grande banque dans l'un ou l'autre pays de l'OCDE faire tache d'huile et s'étendre. En d'autres mots, la banqueroute d'une grande banque aux États-Unis, au Canada ou en Europe à la suite d'une radiation de dette ou de la défaillance d'un débiteur important du Tiers monde aurait, de toute évidence, de graves répercussions sur l'ensemble du système bancaire international.

Les pertes commerciales

En cas de crise, le système financier du Canada ne serait pas la seule victime. Le ralentissement des échanges internationaux causé par le problème de l'endettement risque de faire perdre aux Canadiens des marchés d'exportation ainsi que des débouchés de financement du commerce à l'exportation. Les pays en développement endettés ont dû déployer d'énormes efforts pour réduire le déficit de leur balance des paiements. Dans la plupart des cas, ils y sont arrivés en réduisant considérablement leurs importations, ce qui a entraîné pour le Canada et d'autres pays de l'OCDE une baisse des exportations et une augmentation du taux de chômage.

Pour les Canadiens, il n'est pas toujours évident de comprendre dans quelle mesure la réduction des importations du Tiers monde provoquerait une baisse des exportations et des pertes d'emplois, compte tenu du fait que les ventes directes du Canada à ces pays ont toujours été considérablement moins importantes que pour la plupart des pays de l'OCDE. En 1982, par exemple, les exportations du Canada en direction de l'ensemble des pays du Tiers monde représentaient 12,1 p. 100 seulement de ses exportations totales, contre 40,9 p. 100 dans le cas des États-Unis, 22,8 p. 100 pour l'Allemagne de l'Ouest, 45,5 p. 100 pour le Japon et 29,7 p. 100 pour la France. Le coût direct d'une diminution des importations par les pays du Tiers monde serait donc moins élevé pour les Canadiens que pour les citoyens d'autres pays industrialisés. En 1985 cependant, le Canada n'expédiait plus que 8,1 p. 100 de ses exportations totales aux pays du Tiers monde, soit une baisse de 25 p. 100.

Plus précisément, M. W.T. Brock, l'un des vice-présidents de la Banque Toronto-Dominion, a indiqué au Comité que, selon ses calculs, les exportations

canadiennes vers une trentaine de pays ayant bénéficié de mesures de rééchelonnement avaient baissé de 40 p. 100 en 1983 par rapport à leur niveau de 1981. Il a soutenu que les exportations du Canada au Mexique, au Brésil et à l'Argentine avaient baissé respectivement de 50, 12 et 55 p. 100. Établissant une équation selon laquelle 100 millions de dollars d'exportations équivalent à environ 3 500 emplois, il a calculé que la perte de 1,5 milliard de dollars d'exportations directes vers le Tiers monde subie par le Canada au cours de cette période de deux ans pourrait avoir causé la disparition d'environ 50 000 emplois nationaux. Il est très difficile d'obtenir des données précises en ce domaine. L'Institut Nord-Sud, par exemple, estime que le Canada a perdu 1 milliard de dollars de ventes en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Venezuela durant cette période. Par ailleurs, il n'est pas facile de connaître la part de ces pertes qui est directement attribuable aux difficultés des pays en développement endettés, plutôt qu'à d'autres facteurs économiques ou commerciaux. Quoi qu'il en soit, la chute de la demande dans les pays du Tiers monde a indéniablement eu des effets négatifs sur le volume des échanges.

Les exportations canadiennes ont également subi des retombées indirectes considérables. La diminution des exportations d'autres pays de l'OCDE en direction du Tiers monde a incité ces pays à réduire leurs achats de produits de base et de composants canadiens servant à la fabrication de leurs produits d'exportation. Pour donner une idée plus exacte de ce phénomène, précisons qu'en 1984, la seule diminution des exportations américaines vers l'Amérique latine aurait entraîné, selon les estimations, la disparition de 440 000 emplois aux États-Unis.

En outre, la concurrence entre exportateurs est en général plus vive. Les pays en développement, qui ont un pressant besoin de devises, ont réduit leurs prix pour accroître leurs ventes à l'étranger. Par conséquent, les producteurs canadiens de produits de base ont été gravement touchés par la concurrence des pays du Tiers monde sur les marchés d'exportations.

Les répercussions sur les pays débiteurs démocratiques

La crise de l'endettement du Tiers monde comporte également des dangers politiques. Depuis quelques années, un certain nombre de gouvernements militaires du Tiers monde ont été renversés par des régimes élus par voie démocratique. En Amérique latine par exemple, l'Uruguay, l'Argentine, le Brésil, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie ont rétabli la démocratie et ont tenu des élections libres. Nombre de ces pays sont lourdement endettés, en partie à cause des politiques inadéquates des dirigeants précédents. En Argentine, par exemple, le gouvernement démocratique doit assurer le service des dettes exorbitantes contractées par les anciens régimes à des fins principalement militaires, et non pour bâtir une infrastructure économique productive.

Les populations de ces pays ont, tout naturellement, plus d'attentes économiques et sociales à l'endroit de leur nouveau gouvernement élu. Ainsi, lorsque leurs dirigeants leur demandent d'appuyer les mesures résultant des programmes d'austérité du FMI, elles s'attendent à en voir les résultats au bout d'une année ou deux. Mais elles ont la surprise de constater, au contraire que leur revenu réel diminue et que le taux de chômage augmente. La décennie des années quatre-vingt est déjà qualifiée de «décennie perdue» en ce qui concerne la croissance

économique de ces pays. En Amérique latine, le PNB par habitant, qui était à la hausse depuis 1950, est tombé de près de 10 p. 100 au cours de la première moitié des années quatre-vingt. Ainsi, malgré les restrictions économiques et les efforts déployés pour assurer le service de la dette, les ratios dettes/exportations en Amérique latine sont plus élevés en 1985 qu'ils ne l'étaient en 1982, sauf pour le Brésil. Selon les prévisions, ce n'est qu'en 1990 (au plus tôt) qu'on retrouvera le même revenu par habitant qu'en 1980. Dans un tel contexte, la déception et l'agitation des populations vont croissant, menaçant du même coup les leaders nouvellement élus.

Les gouvernements des démocraties solidement implantés du Tiers monde sont également minés par le problème de l'endettement. L'augmentation constante du chômage, les taux d'inflation élevés et la hausse des prix à la consommation grèvent trop lourdement leurs régimes de bien-être social. Dans des situations économiques extrêmes, la distribution du revenu tend souvent à devenir plus inéquitable. L'histoire nous montre qu'il existe un lien de cause à effet entre le changement politique d'une part, et la croissance économique et le bien-être social d'autre part. Même les chefs démocratiques incontestés voient leur marge de manoeuvre réduite par la pression du service de la dette et se retrouvent dès lors dans une position de grande vulnérabilité. À cet égard, les émeutes récentes au Brésil témoignent amplement du fait que dans un pays débiteur, le fragile tissu social et politique résiste mal au mécontentement généralisé que suscitent des mesures d'austérité. En outre, des événements de cette nature compliquent encore davantage l'instauration de mesures de réforme et de restructuration.

M. Cedric Ritchie, président de la Banque de Nouvelle-Écosse, a dit au Comité que l'application en permanence de mesures d'austérité « avait eu un coût social et politique qui, dans certains pays du moins, paraissait insoutenable ». M. William Mulholland, président de la Banque de Montréal, a été plus direct encore: «...si nous croyons pouvoir convaincre les pays débiteurs qu'ils devraient manger moins pour rembourser leurs dettes, nous ferions bien d'y réfléchir à deux fois ».

Il est dans l'intérêt des Canadiens et des autres démocraties des pays industrialisés d'espérer le renforcement des gouvernements des pays en développement démocratiques. Le Comité presse donc le gouvernement du Canada de reconnaître que le poids de l'endettement pourrait avoir sur ces démocraties naissantes un effet déstabilisateur.

PARTIE II

À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

Un problème aussi complexe et aussi grave que celui de l'endettement des pays du Tiers monde ne saurait être ramené à des proportions raisonnables que si les principaux intéressés se concertent et adoptent des politiques globales et complémentaires. Il s'agit en l'occurrence des pays débiteurs, des institutions financières internationales, des banques commerciales et des gouvernements créditeurs et enfin, de certains pays arabes de l'OPEP.

Au cours des chapitres suivants, nous tâcherons de cerner le point de vue et les intérêts de chacun de ces principaux acteurs et nous envisagerons les diverses suggestions qui ont été faites au Comité en vue d'apporter au problème des éléments de solution.

Chapitre IV

LES PAYS DÉBITEURS

Les pays débiteurs à revenu intermédiaire

Depuis 1982, les efforts déployés par de nombreux pays débiteurs pour payer les intérêts de leurs emprunts, privés ou publics, les ont contraints à faire de difficiles ajustements et des sacrifices pénibles. Dans plusieurs cas cependant, l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de réduire véritablement le fardeau de la dette a provoqué chez eux des réactions de plus en plus violentes.

La déclaration de 1985 du Groupe de Carthagène réunissant onze pays latino-américains résume assez clairement le point de vue d'un certain nombre de pays. Soulignant la chute impressionnante du niveau de vie en Amérique latine depuis 1980, l'absence de toute croissance économique et l'importante fuite de ressources réelles à l'étranger, les ministres réunis à Carthagène ont indiqué que tous ces facteurs risquaient de compromettre la stabilisation des régimes démocratiques de leurs pays. Ils ont proposé à cet égard un train de mesures susceptibles de favoriser la croissance de leurs économies, notamment:

- le retour des taux d'intérêt réels à leurs niveaux traditionnels; des reports d'échéance et des périodes de sursis plus longues pour le service de la dette;
- un accroissement des flux de capitaux et l'établissement d'une séparation entre dettes actuelles et dettes futures;
- une limitation des mouvements de transferts nets de ressources à l'extérieur des pays débiteurs et un plafonnement éventuel des paiements au titre du service de la dette en regard des recettes d'exportation;
- une forte augmentation des ressources des banques multilatérales de développement assortie d'un assouplissement des conditions imposées;
- dans le cas de la dette publique, une restructuration pluriannuelle du principal et une capitalisation des intérêts pour les débiteurs qui auraient besoin de telles mesures, sans que les créanciers interrompent pour autant leurs crédits à l'exportation;
- l'élargissement de l'instrument de financement compensatoire du FMI;
- la suppression des conditions trop restrictives imposées par la Banque mondialle ou le FMI;
- la suppression des mesures commerciales protectionnistes limitant ou fermant l'accès aux marchés des pays développés.

Les ministres des pays débiteurs d'Amérique latine ont également souhaité l'instauration d'un « dialogue politique ... dans un cadre adéquat » entre gouvernements débiteurs et créanciers, requête que ces derniers ont fermement rejetée.

D'une façon générale, la décision des gouvernements du Groupe de Carthagène prise en 1985 de continuer à tout faire pour assurer le service de la dette témoignait d'un sens très développé des responsabilités. En revanche, la Déclaration finale de la réunion des législateurs de quinze parlements latino-américains, tenue à Montevideo en octobre 1985, était beaucoup plus négative, indiquant que « la dette extérieure de l'Amérique latine n'était en aucun cas remboursable aux conditions actuelles imposées aux débiteurs ». Les ministres réunis à Carthagène n'ont pas non plus sanctionné l'attitude du Pérou, qui a décidé de limiter désormais le montant affecté au service de sa dette à 10 p. 100 de ses recettes d'exportation. Mais si les ministres ont mis l'accent sur les mesures imposées par les banques commerciales, les institutions financières internationales et les gouvernements créanciers, ils ont néanmoins omis de préciser que les gouvernements emprunteurs devaient eux-mêmes effectuer d'importants changements de politique pour assainir leur économie.

Dans une étude récente* de l'économie latino-américaine, on a attribué les difficultés que connaissent actuellement les pays de cette région à toute une série de politiques mises en oeuvre par le passé, voire, la surévaluation des monnaies, le protectionnisme commercial, l'absence de stimulants appropriés, des placements d'épargne inefficaces et « la présence excessive, voire suffocante de l'État », conjuguée à l'affaiblissement parallèle du secteur privé.

D'importantes leçons peuvent être tirées de l'expérience de certains pays en développement qui ont réussi à mettre de l'ordre dans leur économie. Il s'agit essentiellement de pays d'Asie, souvent pauvres en richesses naturelles, qui ont su utiliser à bon escient le capital et la main-d'oeuvre dont ils disposaient. Comme nous l'avons brièvement indiqué au chapitre 2, ces pays ont axé leurs politiques économiques et budgétaires sur les mécanismes du marché. Des nations aussi différentes que la Corée du Sud et l'Inde ont réussi à s'ajuster aux chocs économiques successifs de l'économie mondiale et ont eu la sagesse de veiller à ce que leur endettement reste dans des limites raisonnables.

La Corée du Sud est un bon exemple de pays en développement qui a résolument attiré les prêteurs étrangers depuis une vingtaine d'années. Même si sa dette extérieure privée est passée de 22 millions de dollars en 1960 à 33 milliards de dollars en 1983, ce pays a fait de tous les apports de capitaux un usage efficace, les affectant presque toujours à des investissements productifs. Même si le pays a été durement frappé par les deux chocs pétroliers, il a, dans les deux cas, réagi en prenant des mesures sévères, mais qui se sont révélées bénéfiques. À la suite de la hausse du prix du pétrole en 1973-1974, la Corée du Sud a fait des emprunts à l'étranger pour amortir le choc et, parallèlement, a dévalué sa monnaie, ce qui a favorisé d'autant la réussite de sa politique de maximisation des exportations de produits manufacturés. Après le choc pétrolier de 1979-1980, elle s'est une nouvelle fois adressée aux pays étrangers pour trouver des fonds; le taux

* « *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* », Institute for International Economics.

de change a été à nouveau abaissé, les salaires réels réduits, les dépenses publiques diminuées, le prix de l'énergie intérieur relevé et les investissements dans les secteurs autres que ceux des produits d'exportation gelés. Même après la reprise de la forte croissance des exportations en 1981, le pays a poursuivi sa politique de restrictions budgétaires et salariales. Malgré un ratio satisfaisant entre le service de sa dette et ses recettes d'exportation, la Corée du Sud cherche en ce moment à réduire sa dette en augmentant son épargne intérieure.

Le cas de l'Inde est quelque peu différent puisque ses emprunts à l'étranger ont été limités et prudents. Chaque fois qu'elle a éprouvé des problèmes de balance des paiements, à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix par exemple, l'Inde a réduit ses importations et elle a en outre obtenu la plupart de ses prêts à l'étranger à des conditions de faveur. Durement touchée par le premier choc pétrolier, l'Inde a décidé de ne pas emprunter à l'étranger mais plutôt de renforcer son épargne en augmentant les impôts, en réduisant les dépenses publiques et en resserrant la politique monétaire. En 1978, le pays était devenu créancier net du reste du monde, avec un très léger surplus de sa balance commerciale et courante, un ratio dette/PNB assez faible et de confortables réserves de devises. Le pays a progressivement assoupli le contrôle de ses importations et accru les encouragements à l'investissement. Désormais moins dépendante de ses importations alimentaires et énergétiques, l'Inde enregistre un meilleur taux de croissance et dispose d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion de sa balance des paiements.

Même si la Corée du Sud et l'Inde ont poursuivi des politiques fort différentes, elles ont toutes deux réussi à éviter le fléau du surendettement. Le facteur clé de leur succès a été l'adoption d'une série de politiques monétaires et budgétaires efficaces.

Le Comité considère que, pour favoriser une croissance économique stable, les pays débiteurs à revenu intermédiaire doivent être disposés à continuer d'appliquer les mesures d'ajustement économique élaborées par le FMI, la Banque mondiale et les institutions privées de recherche économique, et doivent notamment être prêts à :

- **adopter et maintenir des taux de change compétitifs**
- **encourager l'épargne et les investissements productifs**
- **instituer un contrôle budgétaire strict en vue de réduire les déficits**
- **soumettre leur économie aux mécanismes du marché**
- **améliorer le niveau de leurs exportations**
- **encourager la rentrée de capitaux privés**
- **utiliser les subventions avec mesure**
- **se départir des sociétés d'État non rentables**

Accroître les stimulants à l'investissement

Outre les mesures d'ajustement structurel, les pays débiteurs peuvent tirer parti d'une politique de stimulation de l'investissement étranger direct leur permettant,

par une voie autre que celle des prêts, d'obtenir le capital dont ils ont besoin pour renforcer leurs économies. Ainsi, certains de ces pays pourraient envisager de lever quelques-unes des restrictions imposées aux investissements étrangers. Les investisseurs pourraient être séduits par la perspective de pouvoir rapatrier les profits des entreprises à capitaux étrangers. À cet égard, il est regrettable que certains pays très endettés aient hésité à ratifier la convention établissant une nouvelle filiale de la Banque mondiale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). La mise sur pied de l'AMGI permettrait de rassurer les investisseurs étrangers qui craignent que leurs actifs ne subissent le contrecoup de décisions politiques soudaines.

Pour attirer les capitaux étrangers et du même coup, réduire l'ampleur de leur dette extérieure, les pays débiteurs pourraient aussi recourir à la conversion de créances en participation, mécanisme que plusieurs pays d'Amérique latine utilisent déjà, notamment le Brésil, le Chili et le Mexique. Ainsi, la compagnie Fiat a racheté une partie de la dette du Brésil au taux d'escompte courant et reçu de la Banque centrale l'équivalent en monnaie nationale, somme par la suite investie au pays. La société Nissan a conclu avec le gouvernement mexicain une entente comparable. Dans d'autres cas, des créances bancaires ont été converties en actions d'entreprises, un mécanisme qui pourrait accélérer la privatisation de certaines sociétés d'État.

Freiner la fuite des capitaux

La fuite des capitaux, que nous avons déjà évoquée au chapitre 2, a atteint des proportions alarmantes dans plusieurs pays débiteurs à revenu intermédiaire, notamment le Venezuela, l'Argentine, le Mexique, le Nigéria et les Philippines. C'est un phénomène qui semble, dans certains cas, perdurer. La sortie de capitaux contribue à aggraver les difficultés de balance des paiements d'un pays et par conséquent, à gêner le service de la dette, à réduire l'afflux d'investissements étrangers au pays et à dissuader les banques commerciales de consentir de nouveaux prêts à ces pays, puisqu'elles constatent que les sommes prêtées ressortent immédiatement du territoire national.

Le Comité reconnaît qu'il n'existe malheureusement aucun moyen simple pour un gouvernement d'empêcher cette fuite de capitaux. Il est en effet virtuellement impossible pour les gouvernements, si ce n'est pour les économies étatisées d'Europe de l'Est, d'assurer un contrôle des changes efficace. Mais il existe de nombreuses mesures que l'on peut prendre pour freiner les exportations de capital. L'établissement d'un taux de change adéquat et compétitif constitue à l'évidence une nécessité , dont le FMI a fait une condition dans tous ses accords avec les pays débiteurs. Une gestion saine de l'économie, prévoyant notamment un resserrement de la politique monétaire, la fixation de taux d'intérêt réels positifs et la maîtrise de l'inflation, peut également contribuer à créer une conjoncture qui dissuaderait les détenteurs de capital d'investir à l'étranger. **Il est essentiel que les pays en développement adoptent des mesures visant à freiner la fuite des capitaux, notamment en fixant un taux de change approprié.**

Mais la tâche la plus difficile n'est pas de réussir à freiner la fuite des capitaux. Il faut surtout arriver à persuader ceux qui, dans les pays en développement, ont déjà investi à l'étranger de rapatrier leur capital. Même si le resserrement de la politique monétaire peut amener certains fabricants à rapatrier leurs actifs pour financer leurs opérations, nombreuses sont les personnes ayant placé des capitaux

à l'étranger qui cherchent avant tout la sécurité et n'ont pas confiance dans les perspectives économiques de leur propre pays. Il faudra donc du temps et de la patience pour convaincre les investisseurs qu'ils ne risquent rien à laisser leur argent dans leur pays. Or, cette fragile nouvelle confiance pourrait facilement être minée par l'instabilité politique nourrie par les incessantes diminutions du niveau de vie. En 1986 cependant, le resserrement du crédit a forcé les entrepreneurs mexicains en quête de fonds de roulement pour leurs firmes à rapatrier d'importantes sommes investies à l'étranger. Si ce mouvement de rapatriement pouvait durer et faire tache d'huile dans d'autres pays débiteurs à revenu moyen, il pourrait avoir des retombées positives sur le problème de l'endettement, bien qu'il ne faille pas s'attendre à des rentrées massives de capital tant que les conditions économiques ne se sont pas vraiment améliorées.

La pression démographique

L'un des sujets rarement évoqués dans le contexte du surendettement est celui de la croissance démographique et de la pression qu'elle exerce, compte tenu de la rareté des ressources. Le Mexique constitue, à cet égard, une bonne illustration. En 1930, la population de ce pays était de 17 millions d'habitants; aujourd'hui on estime qu'elle a atteint les 80 millions d'habitants et d'ici la fin du siècle, elle pourrait être d'environ 110 millions. La population du Brésil devrait, quant à elle, passer de son niveau actuel de 130 millions à 180 millions d'habitants d'ici l'an 2000. Dans quelques pays africains, la situation est particulièrement alarmante. Certains d'entre eux, dont le Kenya et la Tanzanie, ont un taux de croissance démographique de plus de 4 p. 100, c'est-à-dire que leur population doublera en 17 ans. Plus inquiétantes encore, les projections de croissance démographique dans les grandes villes de certains pays en développement. Tandis que ces pays risquent de voir leur population doubler en l'espace d'une seule génération, la population des grandes villes va quadrupler durant la même période. En 1980, la ville de Mexico comptait 15 millions d'habitants et, selon les prévisions, elle devrait atteindre 26 millions d'habitants d'ici l'an 2000, tandis que la population de Sao Paulo, au Brésil, passera de 13 à 24 millions d'habitants au cours de la même période.

Le Comité est conscient du fait qu'il est difficile pour tout pays d'assurer une croissance soutenue du revenu par habitant lorsque l'augmentation de sa population se poursuit plus rapidement que le développement économique.

Les pays débiteurs à faible revenu

Le problème de l'endettement des pays débiteurs à faible revenu, essentiellement ceux d'Afrique, est très différent de celui des pays débiteurs plus grands à revenu moyen dont le point de vue a été clairement exprimé par la Déclaration du Consensus de Carthagène. Se référant principalement à leurs dettes publiques, les chefs d'État africains ont dressé en 1986 une liste de recommandations sur l'endettement, à l'occasion de la Session extraordinaire de l'ONU sur l'Afrique. Entre autres mesures d'allégement, ils ont réclamé des rééchelonnements pluriannuels prévoyant une période de remboursement minimale de 15 ans et un sursis d'au moins 5 ans, à des taux d'intérêt maintenus aux niveaux courants, l'application aux anciens prêts bilatéraux consentis au titre de l'APD des conditions plus « favorables » des prêts actuels et enfin, la radiation totale ou partielle des dettes d'APD passées par leur conversion en subventions.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la dette des pays africains à faible revenu est proportionnellement plus lourde que celle des pays latino-américains si l'on tient compte du pourcentage par habitant; son augmentation a été plus rapide dans un cas et les exigences de service sont tout aussi importants, sinon plus. Pour bon nombre de ces pays débiteurs les plus pauvres, les perspectives que leur réservent les dix prochaines années sont assez sombres, surtout dans les pays africains à faible revenu où on prévoit dans le meilleur des cas une diminution du revenu par habitant. Même s'il est urgent que ces pays réforment leurs politiques économiques, nombreux sont ceux qui n'ont même pas encore mis en place les infrastructures les plus fondamentales, pas plus qu'ils ne disposent de cadres suffisamment formés pour le faire, et ce à presque tous les niveaux du gouvernement, dans l'industrie et des finances.

Il existe néanmoins certaines mesures que ces pays débiteurs les plus pauvres peuvent prendre pour améliorer graduellement leur situation. Premièrement, en mettant l'accent sur leur production agricole, ils pourraient réduire leur dépendance à l'égard de certaines importations alimentaires et aideraient directement une grande majorité de la population. Dans le passé, de nombreux pays en développement à faible revenu se sont engagés trop rapidement dans des projets industriels mal conçus et inadéquats, dont les agriculteurs ont par la suite pâti. Par contre, les programmes élaborés par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) ont donné des résultats surprenants dans le domaine des productions agricoles de base, et ce avec un minimum de ressources.

Le programme informatique du CIRD permettra d'aider les pays les plus pauvres

Durant les audiences du comité, plusieurs témoins ont expliqué à quel point il était difficile pour les petits pays débiteurs les plus pauvres de rassembler, en matière de données et de compréhension macroéconomiques, les connaissances techniques nécessaires pour négocier des accords touchant leurs dettes. Le Dr Bishnu Persaud a soutenu qu'il faudrait davantage « aider les pays en développement à renforcer leur position de négociation avec le FMI ». (12.12) Soulignant que bon nombre de ces pays devaient s'en remettre aux prescriptions du FMI, c'était manquer de réalisme de croire que les fonctionnaires du FMI, qui ne peuvent connaître les conditions politiques et sociales particulières de chacun des pays en développement, soient capables de mettre au point une politique parfaitement adaptée à leurs besoins.

M. Ivan Head, président du Centre international de recherche sur le développement (CIRD), a fait état devant le Comité des premiers résultats d'un programme informatique pour ordinateurs personnels destiné à aider les pays en voie de développement les plus pauvres à se préparer aux négociations relatives à leurs dettes. Ce programme est assez simple et permet aux pays disposant de peu de ressources financières ou de compétences de réunir et d'analyser les renseignements et statistiques nécessaires pour mener eux-mêmes la négociation de leurs dettes avec la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement et les gouvernements prêteurs. Le Comité a été impressionné par ce projet, qui constitue une application novatrice du mandat du CIRD.

Deuxièmement, ces pays devront faire preuve de prudence dans la façon dont ils administrent les fonds reçus. Les exemples de gaspillage de l'aide au développement abondent. Avec la diminution de l'aide bilatérale et la stagnation de l'aide multilatérale à des conditions de faveur, les pays en voie de développement devront utiliser judicieusement l'aide qu'ils reçoivent. Les ajustements structurels dont les prêts du FMI et de la Banque mondiale sont assortis peuvent sembler rigoureux, mais cette sévérité est sans doute inévitable dans l'immédiat si l'on veut arriver à assurer à l'avenir la stabilité et la croissance économiques. Si demain le prix des produits de base devait augmenter, il faudrait que les pays débiteurs à

faible revenu s'efforcent de tirer profit au maximum de cette hausse de revenus, en veillant, dans la mesure du possible, à faire des investissements dans des entreprises productives.

Il serait malheureux et regrettable que l'on perde de vue les besoins plus permanents des pays débiteurs à faible revenu, uniquement pour chercher à résoudre le problème de la dette envers les banques commerciales. À l'heure actuelle, nous n'avons que peu de raisons de croire que les économies de la plupart des pays à faible revenu vont se relever dans un avenir proche et devenir compétitives, ce qui leur permettrait d'assurer le service de leur dette. Les conseils de restructuration économique que prodiguent le FMI et la Banque mondiale aux pays à revenu moyen peuvent aussi servir aux pays à faible revenu, mais les problèmes de ces derniers ne se résoudront qu'à très long terme. La mesure la plus urgente pour eux est le maintien de l'aide au développement, tant fondamentale que traditionnelle. La conversion d'anciens prêts gouvernementaux en subventions, semblables à celles qu'ont effectuées le Canada et d'autres pays de l'OCDE, constitue un excellent moyen d'encourager les efforts internes de ces pays.

Les incertitudes liées aux politiques d'ajustement

Même si le Comité reste persuadé que les pays débiteurs doivent continuer d'appliquer des politiques d'ajustement pour augmenter la rentabilité de leur économie et la soumettre aux mécanismes du marché, il faut reconnaître que les progrès en la matière peuvent se révéler hésitants et irréguliers. Il n'existe malheureusement pas de mesures permettant de garantir la stabilité et la croissance économiques. Aucune prescription de restructuration n'a de valeur universelle et le processus d'ajustement s'est avéré beaucoup plus long que ne l'avaient prévu certains. Il existe au sein de chaque pays un trop grand nombre de variables, notamment l'ampleur de la dette, la politique nationale en matière de prix et de salaires, l'épargne intérieure, les niveaux de l'investissement et du déficit budgétaire, la politique nationale de la production et l'état de la balance des comptes courants. En outre, il ne faut pas supposer que tous les pays débiteurs disposent de l'infrastructure et des compétences voulues au niveau de l'entreprise pour accéder rapidement à une économie de marché efficace.

Même lorsque l'on a réussi à mettre en oeuvre toutes les mesures appropriées, des événements extérieurs, indépendants de la volonté des gouvernements nationaux, peuvent les empêcher d'atteindre leurs objectifs économiques. Les conditions météorologiques, par exemple, peuvent faire varier à la hausse ou à la baisse le prix des principaux produits d'exportation. La sécheresse ou le gel peuvent détruire une importante récolte, et le beau temps peut provoquer un engorgement sur le marché - comme c'est aujourd'hui le cas sur le marché mondial du café et faire baisser les prix à l'échelle mondiale et portent atteinte à la situation des producteurs de tous les continents. L'adoption de nouvelles mesures protectionnistes peut également fermer ou limiter l'accès à d'importants marchés industrialisés. Les barrières les plus couramment utilisées prennent la forme de mesures tarifaires ou non-tarifaires. Mais l'attribution dans les pays tempérés de subventions aux grands producteurs de denrées comme le sucre, les fèves de soja, le blé, la viande, le riz et le coton, également produites par des pays du Tiers monde, peut avoir un effet dévastateur sur l'équilibre de la balance des paiements de ces pays. Les Canadiens sont très conscients de la gravité des

conséquences que peut avoir sur l'économie de leur pays la concurrence que se livrent actuellement les États-Unis et la Communauté européenne en matière de subventions des exportations de blé. Mais pour un pays comme l'Argentine dont l'économie est plus dépendante des recettes d'exportation provenant de la vente de blé, l'effet d'une pareille lutte est beaucoup plus grave encore. De même, le Brésil et l'Argentine, tous deux grands producteurs de boeuf, subissent depuis un certain temps déjà le contrecoup des pratiques de soutien des prix de la viande au sein de la Communauté européenne.

Le cas du Brésil montre bien, cependant, que ce sont plutôt des facteurs internes qu'externes qui exercent sur le développement économique d'un pays l'influence la plus déterminante.

Les leçons à tirer de l'expérience brésilienne

Jusqu'à l'automne 1986, le Brésil était généralement considéré comme un des rares pays débiteurs faisant problème qui a réussi à se tirer d'affaire, surtout par comparaison à la situation du Mexique. Dans son rapport annuel de 1986, la Banque Royale évoquait en termes élogieux « l'audacieux plan de lutte contre l'inflation » mis en oeuvre par le Brésil et « le sévère budget proposé pour 1987 » et prédisait à ce pays « une très forte augmentation du rendement ». La Banque Toronto-Dominion a parlé du « rythme satisfaisant de l'expansion du Brésil », notant que ce pays enregistrait « régulièrement... de bons surplus commerciaux ». Mais entre octobre et décembre 1986, ce surplus a diminué de plus de 80 p. 100, et en février 1987 le Brésil déclarait un moratoire sur le paiement des intérêts de ses dettes à des banques étrangères. Le cas du Brésil mérite donc qu'on s'y arrête pour examiner ce qui s'est passé.

En 1984 et 1985, l'excédent commercial annuel du Brésil s'élevait à 12 milliards de dollars, grâce en partie à la baisse du prix des importations pétrolières, à la diminution des taux d'intérêt et à une réduction des importations consécutive à un déclin de la demande de consommation, mais aussi à une vive reprise des d'exportations. En février 1986, sans attendre la participation directe du FMI, le Brésil prenait l'initiative d'effectuer des changements économiques radicaux dans le cadre du plan Cruzado pour lutter contre l'inflation galopante au pays. Ces mesures eurent dans un premier temps des effets positifs et ont amené les banques créancières à accepter de rééchelonner la dette du Brésil, mais le gel des prix a fait croître la demande des biens de consommation qui a entraîné une pénurie de produits, une hausse des importations, une réduction de l'épargne et une baisse des niveaux d'investissement. En juillet, le gouvernement brésilien imposait de nouvelles mesures visant à freiner les dépenses de consommation de la classe moyenne, notamment l'imposition de taxes remboursables sur toute une gamme d'articles populaires. Les sommes ainsi collectées par la Caisse de développement national devaient être affectées aux transports, à la production d'énergie électrique et à d'autres secteurs-clés de l'infrastructure. Mais ce n'est que plus tard, soit après l'élection de novembre et après le début de l'érosion de l'excédent commercial que le Brésil a dû se résoudre à mettre en oeuvre de véritables mesures de redressement dans une économie en surchauffe, soit en réduisant considérablement les dépenses publiques et en augmentant les impôts.

Au dernier trimestre de 1986, l'état de l'économie brésilienne s'était gravement dégradé. Les taux d'intérêt avaient grimpé, la forte demande des consommateurs

continuait de surchauffer l'économie, le marché des valeurs mobilières s'était effondré et l'inflation était montée en flèche. La balance commerciale positive du Brésil s'est fortement détériorée et les réserves du pays se sont presque complètement taries. Cet état de choses a provoqué des protestations publiques au Brésil et le gouvernement a subi de fortes pressions intérieures pour reporter le paiement de sa dette ou limiter les paiements à un certain pourcentage des exportations ou du PNB.

Soumis à des pressions tant intérieures qu'internationales, le gouvernement du Brésil a eu de moins en moins de marge de manoeuvre. Au début de 1987, il a décidé d'assouplir temporairement le gel des prix, ce qui a déclenché automatiquement une hausse des salaires. Toute autre mesure d'austérité était considérée comme compromettant la stabilité du gouvernement. Même lorsque les exportations du Brésil étaient soutenues, les paiements de sa dette annuelle à l'étranger, qui variaient entre 10 et 12 milliards de dollars, absorbaient la totalité de son surplus commercial, ne lui laissant rien pour de nouveaux investissements productifs. Au fur et à mesure que son excédent diminuait, les paiements effectués par le Brésil pour rembourser sa dette extérieure sont devenus aux yeux des observateurs l'obstacle numéro un à la croissance économique du pays et la principale cause de la récession économique. Le gouvernement se mit donc à exiger de ses créanciers étrangers un allégement, demandant aux banques de lui accorder au minimum un rééchelonnement pluriannuel et des taux d'intérêt plus bas. Bien qu'officiellement disposé à négocier, le gouvernement a soudain durci sa position à l'égard des banques commerciales créancières et, en janvier 1987, il a pris la décision inhabituelle de chasser une banque commerciale américaine qui avait refusé de coopérer au rééchelonnement de la dette en 1986. Parallèlement, le gouvernement continuait de s'opposer à toute ingérence du FMI dans son économie. Les banques commerciales, de leur côté, s'opposaient à tout refinancement à long terme tant qu'il n'y aurait pas d'accord entre le FMI et le Brésil. Les gouvernements créanciers du Club de Paris auxquels le Brésil avait demandé certaines mesures d'allégement, dont le déblocage de crédits publics à l'exportation, pressaient également le Brésil de conclure avant toutes choses un accord avec le FMI. Au début de 1987, néanmoins, ces gouvernements ont accepté, sous la pression du Trésor américain, de rééchelonner la dette publique du Brésil sans qu'il y ait eu accord avec le FMI, mais ils ont refusé de débloquer de nouveaux crédits à l'exportation.

Au sujet des difficultés actuelles du Brésil, les observateurs ont conclu que le plan Cruzado avait été appliqué trop longtemps et que les mesures d'austérité qu'il aurait fallu mettre en oeuvre par la suite n'avaient pas été prises à temps. Quoique partant d'une bonne intention, le gel des prix avait suscité une demande intérieure très forte, qui avait entraîné une hausse de la consommation des produits normalement exportés et même provoqué une hausse des importations. Pour ne citer qu'un exemple, le Brésil, qui est d'ordinaire un gros exportateur de boeuf, s'était mis à en importer. Les usines ont été inondées de commandes, la production industrielle a augmenté et les exportateurs ont commencé à trouver qu'il était plus profitable de vendre leurs produits sur le marché intérieur. L'augmentation de la demande de biens manufacturés a provoqué une hausse de 50 p. 100 des importations de biens d'équipement. Les recettes d'exportation du café et du soja ont diminué à la suite de la baisse des prix et de la chute des ventes des produits de base. Même si l'effet de ces baisses aurait pu être plus que compensé par les économies réalisées sur les importations de pétrole (soit presque

3 milliards de dollars) en raison de la faiblesse des prix en 1986, les échanges commerciaux du Brésil sont passés d'une moyenne se situant à plus de 1 milliard de dollars par mois à environ 150 à 200 millions de dollars au cours du dernier trimestre de 1986.

Avec un service de la dette s'élevant à 10 ou 12 milliards de dollars par année et des réserves tombées en fin d'année à 4,5 milliards de dollars, le Brésil se trouvait dans une situation devenue extrêmement préoccupante. À la fin de février 1987, aucune amélioration ne s'étant annoncée et les réserves continuant à diminuer, le gouvernement brésilien a unilatéralement suspendu pour une période indéfinie le paiement des intérêts sur ses dettes envers des banques étrangères, représentant un montant d'environ 70 milliards de dollars. Une semaine plus tard, il décidait un moratoire sur le remboursement de crédits à court terme, soit au total environ 15 milliards de dollars.

Vers une nouvelle crise?

Il est encore trop tôt pour évaluer la gravité de cette décision. Certains observateurs se sont montrés relativement optimistes, laissant entendre que le Brésil recommencerait à payer les intérêts si les banques acceptaient de rééchelonner les dettes et de consentir d'importants nouveaux prêts. D'autres craignaient que le Brésil ne cherche d'un manière ou d'une autre à relier ses recettes d'exportation au service de sa dette, auquel cas il serait plus difficile d'en arriver à un accord. Par ailleurs, plusieurs grands débiteurs d'Amérique latine ont discrètement applaudi la décision du Brésil et surveillent désormais l'évolution de la situation. L'Équateur, qui sort d'un terrible tremblement de terre, a annoncé qu'il différerait le paiement des intérêts de sa dette bancaire jusqu'à la fin de 1987. En fonction de l'issue des négociations avec le Brésil, d'autres pays pourraient être tentés de suivre son exemple. Cette éventualité va pousser les banques commerciales à se montrer prudentes à l'égard du Brésil.

En réalité, la décision brésilienne pose un dilemme pour les banques, et leur attitude en la matière devrait avoir une influence significative sur l'issue de la situation. Compte tenu du fait que cette nouvelle crise survient si peu de temps après les négociations mexicaines de 1986, combien seront-elles disposées à prêter au Brésil? Celui-ci cherchera sans aucun doute à obtenir des conditions aussi favorables, sinon plus que celles faites au Mexique. Le Comité craint qu'il ne soit pas facile de vaincre la résistance des banques à accorder d'importants nouveaux prêts et que ce nouveau problème ne demande du temps avant d'être résolu.

Quelle que soit en fin de compte la solution adoptée, l'expérience brésilienne permet de comprendre dans quelle mesure les résultats des politiques d'ajustement peuvent parfois être longs à se faire sentir, surtout si l'économie du pays en question est tenue isolée depuis des années des mécanismes de la concurrence.

Partant de la constatation que « les problèmes de service de la dette... persisteront plus longtemps qu'on ne l'a d'abord cru », le *Rapport sur le développement dans le monde de 1986* de la Banque mondiale constate que « malgré tous leurs efforts d'ajustement, il semble que, pour les pays en développement, croissance et solvabilité soient des notions plus irréconciliables que jamais ». Cherchant à expliquer la conclusion plutôt pessimiste que « la mise en oeuvre de

politiques saines et la reprise de l'expansion mondiale, bien qu'essentielles, ne suffiront pas à relancer la croissance », ce rapport insiste surtout sur le fardeau de la dette qu'il considère comme « si contraignant que les politiques intérieures de redressement ne suffiront pas à elles seules à fournir une solution viable ». Le rapport continue :

> Dans les nombreux pays où le service de la dette absorbe 5 à 7 p. 100 du PIB, l'épargne intérieure ne peut, à elle seule, financer simultanément le service de la dette et les investissements nécessaires à la croissance. Ils ont donc besoin de nouveaux prêts publics et privés d'un montant élevé. (p. 60)

L'incidence globale du fardeau de la dette a été étudiée en détail dans une communication du Professeur Jeffrey Sachs, de l'Université Harvard, prononcée récemment dans le cadre d'une conférence *Brookings:*

> Accablés par le fardeau de la dette, les gouvernements latino-américains n'avaient pas la solvabilité requise ne serait-ce que pour emprunter sur leurs propres marchés de capitaux, de sorte que les déficits budgétaires ne pouvaient pas jouer le rôle de stabilisateurs automatiques...
>
> Le poids de la dette décourage en ce moment les investissements publics même au-delà du seul fardeau budgétaire direct. Confronté à la chute vertigineuse des niveaux de vie, un gouvernement fragile ne peut pas se permettre de remplacer les dépenses de consommation en dépenses d'investissement sans justifier politiquement cette réorientation en assurant à la population qu'elle ressentira bientôt les bienfaits. Or, les citoyens des pays débiteurs sont en ce moment convaincus que tout transfert de fonds entre la consommation et l'investissement servira d'abord, et peut-être seulement, à améliorer la capacité du pays à honorer ses dettes. Par conséquent, si la hausse des dépenses d'investissement ne s'accompagne pas d'un allégement substantiel de la dette, le nécessaire resserrement de la consommation est davantage considéré comme une mesure visant à satisfaire la Citibank, et non le pays lui-même.
>
> Le fardeau de la dette favorise aussi la fuite de capitaux, qui décourage encore davantage les investissements... Le secteur privé comprenant l'immense besoin de fonds du secteur public, nul détenteur de fonds qui se dit astucieux ne va aujourd'hui donner aux autorités budgétaires la moindre raison de croire qu'il dispose de revenus. Les investisseurs placent leurs avoirs à l'étranger pour échapper à l'imposition; c'est pourquoi toute nouvelle épargne privée est en fait une fuite de capitaux, et non un investissement réel...
>
> Les investissements privés ont été freinés même dans les secteurs d'exportation, qui dépendent plutôt de la demande étrangère qu'intérieure et qui sont devenus beaucoup plus rentables après les dépréciations du taux de change réel depuis 1982. Les entrepreneurs privés craignent de laisser leur argent au pays, même dans un secteur temporairement rentable, si le reste de l'économie, voire le gouvernement lui-même, semble s'effondrer. Les investissements sont vulnérables non seulement aux hausses d'impôt, mais aussi au fait qu'un gouvernement peut, à un moment donné, décider de ne plus assurer le service de sa dette, la répudier et favoriser par la suite une nouvelle appréciation réelle et majeure du taux de change...
>
> L'ampleur de la dette freine les investissements de plusieurs autres façons plus subtiles encore. Maintenant que la capacité des gouvernements débiteurs de continuer à honorer leurs dettes a été mise en doute, les créanciers privés extérieurs se livrent désormais une concurrence féroce pour retirer leurs avoirs du pays. Chaque créancier est poussé à réclamer le paiement de ses dettes, dues depuis trop longtemps, même si ce faisant, il nuit au rendement économique du débiteur et porte atteinte à l'ensemble des créanciers...

En ce moment, les nouveaux prêteurs étrangers refusent d'accorder de nouveaux prêts à tout gouvernement débiteur, même pour faire des investissements dont le rendement dépasse largement le coût du capital sur le marché, les prêteurs craignant à juste titre que leurs réclamations ne finissent tout simplement par allonger la liste interminable des créances irrécouvrables contre les débiteurs. . .

Dans de nombreux pays débiteurs, les taux d'investissement vont donc rester insuffisants, non pas en raison du manque d'occasions intéressantes, mais plutôt à cause des mauvais stimulants financiers découlant du fardeau de la dette. (*Brookings Papers on Economic Activity*, 2 : 1986, pp. 416-418).

La conclusion dégagée dans le *Rapport sur le développement de la Banque mondiale* de 1986 et à laquelle le Comité souscrit entièrement est que « les efforts d'ajustement intérieur devront être appuyés par des rentrées additionnelles de capitaux et une croissance des marchés d'exportation ». Notre analyse a déjà mis en relief le fait que l'interruption des prêts bancaires, alliée à l'obligation pour les pays débiteurs de continuer à rembourser leurs dettes — même rééchelonnées —. a entraîné un grave mouvement de fuite des capitaux. Le rapport de 1986 de la Banque interaméricaine de développement a établi l'ampleur de ce phénomène. (Voir à ce sujet le tableau 7) De 1982 à 1985, l'Amérique latine a perdu de cette manière 96 milliards de dollars de ressources nettes, une tendance qui s'est poursuivie en 1986.

TABLEAU 7

Les mouvements nets de ressources en Amérique latine (1981-1985)
(en milliards de dollars)

Année	Rentrées nettes de capitaux	Remboursements d'intérêts et profits étrangers	Transfert net de ressources
1981	49,1	27,8	21,3
1982	27,6	36,8	– 9,2
1983	6,1	34,9	– 28,8
1984	11,6	37,1	– 25,5
1985*	4,1	36,7	– 32,6

* Estimation provisoire
Source: Banque interaméricaine de développement, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report* (Washington, D.C.: IDB, 1986) p. 35.

La leçon que nous pouvons tirer de l'expérience récente du Brésil est que nulle mesure d'ajustement ne pourra donner des résultats rapides si les économies des pays débiteurs nécessitent des réformes profondes et globales. **Le Comité estime qu'il faut continuer de mettre en œuvre des politiques d'ajustement dans de nombreux pays débiteurs en développement, mais qu'il faut s'attendre à ce que leurs effets sur la stabilisation et la croissance soient lents à se faire sentir.** Dans ce cas, **il importe de trouver le moyen de limiter les effets néfastes pour les pays débiteurs faisant problème de leur énorme dette et de mettre à la disposition des pays qui se sont engagés à poursuivre des réformes économiques rigoureuses les capitaux d'investissement dont ils ont besoin pour gérer leur dette avec succès.**

Chapitre V

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Les institutions financières internationales, à savoir le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ont joué et continueront de jouer un rôle central dans la gestion du problème de l'endettement du Tiers monde.

Le Fonds monétaire international

Le rôle du **Fonds monétaire international (FMI)** dans le recyclage des fonds de l'OPEP a été relativement secondaire par rapport à celui des banques commerciales des pays industrialisés. Ce n'est qu'au moment de la crise mexicaine de 1982 que le FMI est passé au premier plan de la scène pour éviter la défaillance du Mexique. Grâce aux efforts déployés par le personnel et le directeur général qui était à l'époque M. Jacques de Larosière, et à l'encouragement du Comité intérimaire des gouverneurs du Fonds, le FMI a pu proposer au Mexique une solution globale d'urgence, déclenchant ainsi une nouvelle série de prêts des banques commerciales. Cette initiative a été suivie d'offres semblables faites au Brésil, à l'Argentine et à la Yougoslavie, dont les graves problèmes d'endettement ont fait jour peu de temps après.

Dans chaque cas, la solution proposée prévoyait un financement par le FMI, des crédits publics de relais consentis par les banques centrales, des prêts des banques commerciales et un engagement du pays débiteur de prendre des mesures intérieures d'ajustement. Le FMI a donné des directives très fermes aux banques commerciales, leur laissant entendre que si elles n'avançaient pas les nouveaux fonds requis, il refuserait aussi d'en débloquer pour aider les pays débiteurs vulnérables. Cette stratégie a porté ses fruit : puisqu'un grand nombre de banques qui songeaient à se retirer ont changé d'avis.

L'objectif principal du FMI est d'assurer la stabilisation des économies des pays débiteurs pour permettre la constitution de bases solides à une croissance économique future. Les conseils qu'il donne aux pays sollicitant une aide en vue de régler leurs difficultés de balance des paiements visent à les pousser à modifier leurs politiques monétaires et budgétaires. Plus précisément, avant de financer un déficit de balance des paiements ou de s'engager à persuader les banquiers privés d'accroître leurs crédits et de rééchelonner les dettes, le FMI requiert du gouvernement bénéficiaire qu'il réduise considérablement son déficit budgétaire

de façon à restreindre la pression sur l'épargne intérieure et favoriser de nouveaux investissements, qu'il limite strictement l'expansion du crédit dans le pays, essentiellement pour juguler l'inflation, qu'il établisse un taux de change réaliste et enfin, qu'il comprime les dépenses gouvernementales et les subventions.

On a reproché au FMI d'avoir créé par sa politique rigoureuse d'ajustement un climat d'austérité économique. Mais, comme l'a indiqué au Comité M. Horace Barber, le FMI impose des conditions que le pays bénéficiaire aurait de toute façon été obligé de s'imposer. Pour illustrer son propos, il a comparé la situation de son pays à celle de la Guyane. La Jamaïque a accepté les conditions posées par le FMI, à savoir la mise en oeuvre de mesure de gestion de la demande et de réorganisation structurelle, en revanche, la Guyane a refusé toute ingérence du FMI, mais elle a été contrainte finalement, compte tenu des conditions économiques, de mettre en oeuvre les mesures de rajustement préconisées par le FMI.

Autre exemple, celui du Brésil où les tensions entre le FMI et le gouvernement en pleine crise financière, ont conduit le pays à rejeter catégoriquement, pour des raisons politiques internes, la participation du FMI au programme d'aide. En 1986, le Brésil a adopté ses propres mesures d'austérité, que les banques ont jugé comparables au plan que le FMI aurait préconisé. Même lorsque la situation s'est sérieusement détériorée en 1987, le gouvernement brésilien a continué de refuser tout accord officiel avec le FMI.

M. Gerald Helleiner, de l'Université de Toronto, a expliqué que, dans de nombreux pays en développement, il n'était pas rare, dans le contexte actuel, que la cote de popularité du FMI soit plutôt mauvaise:

> C'est traditionnellement par le FMI qu'arrivent les mauvaises nouvelles. Il est arrivé, certes, que des gouvernements aient recours à cet organisme pour les aider à appliquer des mesures de restriction nécessaires dans leur pays. Mais l'image du FMI est presque inévitablement liée au fait qu'on a recours à lui seulement dans les moments difficiles ou lorsqu'un gouvernement n'a pas encore pris sur lui d'imposer les mesures d'austérité requises. (9 : 27)

Il est difficile après tout de recommander l'adoption de mesures de compression et de demeurer populaire. Les gouvernements débiteurs qui ont le plus critiqué le FMI sont précisément ceux qui étaient d'accord avec ses programmes d'austérité mais qui, pour des raisons politiques, étaient peu disposés à en reconnaître ouvertement la nécessité.

En dépit des critiques que lui ont valu ses récentes initiatives, nul ne peut nier que c'est grâce à la rapidité et l'efficacité de son intervention au moment de la crise de 1982 que le FMI a pu éviter un effondrement financier international. **La communauté internationale doit au FMI d'avoir pris, depuis la crise mexicaine de 1982, l'initiative de coordonner la gestion à court terme des problèmes d'endettement du Tiers monde.**

S'exprimant au nom des pays en développement, certains témoins se sont interrogés sur l'efficacité et l'accessibilité de certains des programmes du Fonds dans la situation actuelle. M. Bishnu Persaud, directeur de la Division des affaires économiques du Secrétariat du Commonwealth à Londres et M. Horace Barber

ont souligné que les programmes du FMI étaient en général d'une trop courte durée pour que l'on puisse espérer corriger les problèmes structuraux des pays en voie de développement endettés. M. Barber a estimé que des programmes quinquennaux seraient préférables à des programmes triennaux, tandis que M. Persaud a insisté pour qu'on recoure plus fréquemment à la Facilité élargie du Fonds, dont les programmes sont à plus long terme, plutôt qu'aux habituels programmes de stabilisation conditionnels à court terme.

M. Persaud comme M. Helleiner ont tous deux réclamé une libéralisation du recours à l'Instrument de financement compensatoire du Fonds, qui a pour fonction de compenser la baisse soudaine des recettes d'exportation des matières premières. M. Helleiner a exprimé pour sa part le regret que ce mécanisme ne soit pas utilisé automatiquement chaque fois que l'on peut prouver que les recettes d'exportation tombent en dessous de leur moyenne flottante des cinq dernières années. Pour être admissible à ce fonds, un pays doit aujourd'hui bénéficier d'un programme de prêts à conditionnalité élevée du FMI. M. Helleiner a également déploré la suppression de l'affectation automatique des rentrées de fonds du Fonds fiduciaire:

> ...Aujourd'hui, le Fonds n'a plus vraiment les moyens d'accorder une aide directe, inconditionnelle ou assortie de peu de conditions et l'aide qu'il consent est désormais beaucoup plus difficile à obtenir. Ce phénomène est surtout attribuable à une pénurie de ressources. En effet, si les États membres mettaient davantage de fonds à sa disposition et l'autorisaient à offrir un financement compensatoire ou des tranches de crédit initial plus importantes ... les dirigeants du FMI seraient heureux d'augmenter leur aide. (9:28)

La dernière augmentation des ressources du FMI a eu lieu en 1983, lorsque les quotas sont passés de 64 à 94,5 milliards de dollars. Mais, à l'instar des banques commerciales, le FMI a dû accroître la durée de ses prêts et dispose, par conséquent, de moins de fonds. Plaidant en faveur d'un accroissement des ressources du FMI, M. Helleiner a déclaré qu'on avait plutôt « le sentiment que l'approche à court terme et le financement axé sur la demande à court terme pratiqués par le Fonds ne convenaient pas aux besoins actuels ». (9:20)

> Les ressources du Fonds n'ont pas augmenté au même rythme que les échanges commerciaux ni, il va sans dire, que les mouvements internationaux de capitaux. Le FMI ne dispose tout simplement pas des ressources qui lui permettraient de remplir le mandat qui est le sien, et il n'a aucun moyen de retrouver son ... rôle de chef de file si l'on ne lui en accorde pas davantage. (9:19)

Mais un haut fonctionnaire du ministère des Finances, M. John Coleman, a présenté une vision plus générale de la position actuelle du FMI en résumant ainsi la situation :

> En 1985, un certain nombre de représentants gouvernementaux de divers pays ont commencé à se demander si l'on n'exerçait pas trop de pression sur le FMI pour l'inviter à régler le problème de la crise; ils ont en outre constaté que le FMI traitait avec les mêmes pays d'année en année, qu'il n'arrivait plus à accorder autant de prêts qu'auparavant, que les remèdes préconisés, notamment la stabilisation à court terme, ne modifiaient pas, malgré leur importance, les structures sous-jacentes des économies malades et, enfin, qu'il convenait de confier à d'autres organismes un rôle plus actif. Je crois que ce dernier facteur explique l'intérêt croissant que suscite la Banque mondiale en tant qu'acteur principal du système financier international, parallèlement au FMI. (3:14)

Le discours prononcé à Séoul par le Secrétaire américain Baker a donné un nouvel élan à l'élargissement du rôle de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Néanmoins, en dépit de l'importance croissante de la Banque mondiale, dont il sera question ci-dessous, **le Fonds doit continuer à jouer un rôle-clé. Sa participation demeure, en effet, un élément vital de la gestion du problème d'endettement du Tiers monde, à la fois pour obtenir l'appui des créanciers et les convaincre de rééchelonner les dettes et de débloquer de nouveaux fonds, et pour mettre en oeuvre dans les pays débiteurs des programmes d'ajustement économique visant à réduire leurs déséquilibres et à restaurer leur solvabilité.**

La Banque mondiale

Lorsque la crise de l'endettement a éclaté en 1982, la Banque mondiale a continué de jouer son rôle traditionnel d'organisme prêteur, tandis que le FMI a réagi par des interventions. Un observateur, M. Pedro Pablo Kucyzinski, coprésident de la *First Boston International*, a même été jusqu'à accuser la Banque d'avoir dormi durant toute la première phase de la crise. La proposition de M. Baker, Secrétaire américain au Trésor, divulguée à Séoul en 1985, a forcé la Banque à jouer un rôle élargi et plus actif dans la gestion du problème de la dette internationale. Le « Programme de croissance soutenue » préconisé par M. Baker réclamait précisément de la Banque mondiale qu'elle accroisse ses activités de prêts et qu'elle augmente ses paiements de 50 p. 100 en trois ans. Peu de temps après, le secrétaire adjoint américain au Trésor pour les Affaires internationales, M. David Mulford, donnait plus d'ampleur encore à cette proposition «Nous prévoyons que la Banque mondiale accordera un nombre croissant de prêts pour financer des mesures systématiques d'ajustement structurel et sectoriel et qu'on mettra davantage l'accent sur la privatisation, l'ouverture des marchés et la croissance de l'épargne et des investissements...»

Depuis sa création, les activités de la Banque mondiale ont essentiellement consisté à accorder des prêts devant financer des projets précis de développement. La majorité des projets commandités sont des projets issus des secteurs de l'agriculture, du développement rural, de l'énergie et des transports. Ils sont généralement proposés par les gouvernements des pays en développement dans le cadre de stratégies de développement préétablies et approuvés par la Banque mondiale. Après l'approbation, les décaissements aux pays bénéficiaires sont échelonnés sur plusieurs années et sont liés aux progrès des travaux.

Outre ces prêts-projets traditionnels, la Banque mondiale a lancé en 1980 une nouvelle catégorie de prêts, les prêts à l'ajustement structurel (PAS), accordés pour soutenir les ajustements ou les réformes des politiques et des institutions dans les pays en voie de développement confrontés à une conjoncture économique internationale défavorable. Parallèlement aux PAS, la Banque offre aussi des prêts à l'ajustement sectoriel, dont l'objectif est de favoriser la mobilisation et l'emploi plus efficace des ressources dans un secteur donné.

Ce sont ces deux programmes de prêts à l'ajustement que les propositions du gouvernement américain visaient à stimuler. Au cours des deux dernières années, en effet, la Banque a augmenté la part de ces prêts qui représentent maintenant près du tiers de ses engagements dans 14 pays à revenu intermédiaire lourdement endettés, essentiellement des pays d'Amérique latine.

Autre activité de plus en plus importante de la Banque dans le contexte de l'endettement du Tiers monde le programme de co-financement, qui vise à encourager les banques commerciales, les pays donateurs et les organismes de crédit à l'exportation à participer, au moyen de prêts à plus long terme, au financement de projets parrainés par la Banque. Près de la moitié des projets approuvés par cette dernière en 1986 comportaient un mécanisme de co-financement. Les organismes publics d'aide bilatérale et les institutions multilatérales de développement, qui ont fourni 2,6 milliards de dollars en 1986, restent les principaux bailleurs de fonds. Depuis 1983, cependant, la Banque a adopté plusieurs procédures nouvelles pour attirer les banques commerciales, notamment l'introduction d'une garantie sur une partie du remboursement du principal et un mécanisme de participation à des opérations de crédit consortiales. En 1986, le co-financement de la Banque mondiale et des banques commerciales s'est élevé à 650 millions de dollars et a servi à financer des projets au Chili, en Côte-d'Ivoire et en Turquie.

Après examen des divers programmes de la Banque, **le Comité considère que celle-ci occupe en ce moment une place qui lui permet de prendre les devants pour apporter au problème de la dette des éléments de solution en augmentant ses prêts aux pays en développement pour favoriser leur croissance.** Tout en admettant la nécessité pour la Banque de renforcer sa position, le Comité est conscient du fait que les activités et la politique de cette institution suscitent un certain nombre de critiques, et c'est pourquoi il désire faire à ce sujet quelques mises en garde.

M. Kucyzinski a estimé devant le Comité que la Banque mondiale avait consenti dans le passé trop peu de prêts et que les montants accordés avaient été trop modestes. Il a indiqué qu'il serait possible, selon lui, de remédier à cette situation. Effectivement, en dépit de l'augmentation des prêts à l'ajustement, la Banque avait, avant 1985, moins prêté que prévu. En 1984, le montant réel des prêts a été de 1 milliard de dollars inférieur au montant approuvé pour cette année-là. Mais, dans son rapport de 1986, la Banque reconnaît que sa politique en matière de prêts doit être plus souple, plus novatrice et plus ouverte, et M. Barber Conable, président de la Banque mondiale, a justement annoncé à Ottawa une forte augmentation des prêts.

Une autre question a aussi été soulevée, celle de savoir si la Banque disposait des moyens pour réussir l'expansion envisagée au chapitre des prêts à l'ajustement ou liés à l'adoption de réformes économiques. M. Conable a reconnu que « les prêts à l'ajustement allaient tenir lieu de tests », mais il a précisé que la Banque avait entamé un processus de restructuration et qu'il était confiant qu'elle pourrait relever ce défi après avoir rationalisé sa structure et son personnel. **La Banque mondiale devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réorganiser son personnel dans les meilleurs délais afin de pouvoir répondre à la demande accrue de prêts liés à l'adoption de réformes économiques.**

La mise en oeuvre des changements de politique dans les pays débiteurs suppose non seulement un recours aux compétences techniques voulues, mais aussi, comme a pu le constater le FMI, que la Banque soit disposée à se rendre impopulaire et à susciter des controverses en raison des conditions dont elle assortit ses prêts. La Banque mondiale ne sera donc pas à l'abri de telles réactions de la part des pays emprunteurs. Mais ses prêts peuvent être assortis de conditions plus acceptables puisqu'ils sont normalement consentis à plus long terme que ceux du FMI. Ils sont

également fonction de la croissance économique du pays, ce qui n'est pas le cas des prêts du FMI, toujours consentis en temps de crise due à de graves difficultés de paiement. M. Conable a soutenu « que les conditions imposées au-delà du moment de la crise proprement dite doivent être totalement acceptables pour le pays qui cherche à rétablir sa croissance par l'adoption de réformes ».* Le Comité approuve ce point de vue. **Il importera en particulier que la Banque assouplisse les conditions imposées aux pays débiteurs pour qu'ils adoptent une politique économique favorisant une économie de marché, et prenne en compte la diversité des valeurs et des systèmes traditionnels de certains pays en développement.** Nombre d'entre eux, en effet, auraient du mal à s'imposer les mêmes réformes qu'un pays de l'OCDE et ils n'ont pas, de toute façon, les compétences voulues pour le faire.

Une des questions fondamentales sur lesquelles le Comité s'est penché est celle de savoir jusqu'où la Banque devrait aller dans le processus de substitution des prêts à l'ajustement structurel aux prêts-projets traditionnels. Le Comité considère que la Banque risque en ce domaine d'adopter un rôle semblable à celui du FMI, mais plutôt à long terme. Ce problème a été soulevé avec M. Conable lors de sa visite à Ottawa et le Comité a été rassuré de l'entendre dire qu'il était conscient de ce danger. Il a même déclaré qu'il ne s'attendait pas que les prêts-projets, qui lui paraissent de toute évidence nécessaires pour le développement futur, tomberaient sous les 50 p. 100 du total des prêts de la Banque. Néanmoins, puisque ces prêts n'ont, depuis quelques années, représenté qu'environ 80 p. 100 du total des prêts, ce changement ne constitue pas une réorientation fondamentale des activités de la Banque. Si celle-ci, par contre, se désintéressait totalement de son rôle établi d'organisme de développement, elle risquerait alors de s'écarter de son mandat.

Le Professeur Peter Kenen, de l'Université Princeton a signalé une autre difficulté au Comité. L'importance récemment donnée aux prêts à l'ajustement structurel et aux réformes économiques amènera très certainement les banques commerciales, qui jusqu'à présent s'en tenaient aux consignes du FMI, à privilégier dorénavant de plus en plus les accords négociés par la Banque mondiale avec les pays débiteurs pour juger la solvabilité d'un emprunteur. Cependant, lorsqu'un gouvernement débiteur lance des réformes et une restructuration économiques intérieures, il faut attendre un certain temps avant d'avoir des résultats et il est difficile de prédire le succès des mesures adoptées. La Banque mondiale serait mal venue de donner aux banques commerciales des garanties dont elle n'a elle-même aucune certitude. Une pareille attitude contraste avec celle du FMI qui conclut des accords à court terme, que l'on peut évaluer plus rapidement, les critères utilisés pour juger de la réussite étant en général assez directs.

Même si le Comité approuve dans leurs grandes lignes les propositions actuelles visant à élargir et à réorienter les prêts de la Banque mondiale, il estime que celle-ci pourrait être soumise à des pressions extérieures trop fortes exercées sur elle pour l'amener à ralentir, voire dans certains cas, à abandonner ses activités traditionnelles de prêts au développement. **La Banque devrait par conséquent s'efforcer de maintenir un équilibre judicieux entre ses prêts-projets traditionnels et ses nouveaux prêts à l'ajustement structurel.**

---

* *Finance et développement*, décembre 1986, p. 3.

Les conditionnalités différentes du Fonds et de la Banque

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur les difficultés des pays débiteurs en voie de développement dans les cas où la conditionnalité des prêts du FMI diffère de celle de la Banque mondiale, voire s'y oppose. Poursuivant des objectifs différents, ces deux institutions ont parfois exigé la mise en oeuvre de politiques contradictoires, sans parler des banques régionales de développement qui ont, elles aussi, des priorités qui leur sont propres. Se plaçant du point de vue d'un pays bénéficiaire, M. Ibarra a indiqué qu'avec la multitude des conditions imposées par les diverses institutions, on se retrouve après un certain temps avec tellement de règles contradictoires de conditionnalité, que le gouvernement n'a plus la liberté voulue pour adopter une politique d'ajustement qui soit conforme à ses besoins propres. (8:16)

Les politiques recommandées par le Fonds visent d'habitude l'équilibre budgétaire d'un pays et présupposent des augmentations d'impôt ou une réduction des dépenses publiques, tandis que la Banque agit dans une optique à plus long terme et ses conditions portent davantage sur la croissance économique que la stabilisation financière. M. Conable a dit comprendre les difficultés auxquelles sont confrontées les décideurs des pays débiteurs. Pour illustrer son propos, il a évoqué le problème d'un pays nord-africain, lequel se voyait poussé par une institution internationale à réduire son déficit et par une autre à restructurer ses industries en supprimant les droits sur les composants importés. Or, ces droits généraient des revenus qui auraient aidé le pays à atteindre l'un des objectifs fixés par le FMI, à savoir la réduction du déficit.

Le resserrement de la collaboration entre le Fonds et la Banque

À Bretton Woods, où l'idée de constituer un Fonds et une Banque a surgi, on avait envisagé, puis rejeté la possibilité de créer une seule agence et non deux. On a préféré confier au FMI et à la Banque mondiale des objectifs importants, mais très différents. Quand il a fallu choisir le nom des deux institutions, John Maynard Keynes, l'un des fondateurs du système, aurait déclaré: « Nous avons créé un Fonds qui est une banque et une Banque qui est un fonds. » Cette complémentarité supposait, dans l'esprit des fondateurs, une étroite collaboration.

À Washington, le Comité a abordé avec les représentants de la Banque et du Fonds la question de la collaboration entre les deux institutions, à la lumière des propositions de M. Baker. On lui a indiqué qu'il existait déjà une bonne coordination entre les deux organismes et qu'on cherchait sans cesse à l'améliorer. Les deux institutions en sont de fait arrivées à des arrangements de coopération : le personnel de la Banque mondiale participe à des missions du FMI pour étudier la situation dans les pays membres, et vice versa; le personnel du FMI assiste aux réunions des groupes consultatifs mis sur pied par la Banque mondiale, et les deux organismes échangent des informations. Mais ces pratiques ne résolvent pas pour autant le problème de l'opposition des conditions imposées, les deux institutions poursuivant des priorités ou des objectifs opposés, qui sont pour elles fondamentaux. M. Richard Erb, directeur général adjoint du FMI, a admis que les pays latino-américains craignaient fortement de se voir imposer par les deux organismes des conditions sévères mais divergentes et qu'ils avaient donc préféré traiter séparément avec les deux organismes. C'est pourquoi il a dit que, selon toutes probabilités, il serait plus facile au Fonds et à la Banque de resserrer leur

collaboration dans le cas des débiteurs à faible revenu, dont les problèmes sont souvent moins complexes que ceux des pays à revenu intermédiaire.

M. Conable a déclaré au Comité qu'il avait l'intention de coopérer davantage avec le directeur général du Fonds. Cette collaboration lui permettrait d'aborder plus aisément le problème des divergences et éviterait qu'on ne prenne des initiatives qui s'annulent l'une l'autre. Néanmoins, chacune des institutions continuera d'aborder les problèmes dans sa perspective propre, ce qui risque d'être source d'inefficacités et de difficultés dans les pays d'accueil.

Ces divergences doivent, en dernière analyse, être résolues par les gouvernements membres eux-mêmes, bien que cela ne soit jamais facile lorsqu'il s'agit d'institutions internationales dont l'autorité n'est pas toujours claire. **Le Comité recommande que le gouvernement canadien prenne position en faveur d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale. Il devrait ordonner à ses administrateurs au Fonds et à la Banque de profiter de toutes les occasions possibles pour demander aux deux organisations de poursuivre des politiques complémentaires, tout en reconnaissant la perspective de chacune d'entre elles. De plus, le gouvernement canadien pourrait faire pression en vue de la mise sur pied d'un organisme officiel de coordination, par exemple d'un comité mixte Banque/Fonds, qui énoncerait les politiques d'ajustement et de prêts et assurerait la coordination des dossiers communs auprès des banques commerciales.**

La collaboration entre la Banque et les banques régionales de développement

Le Comité estime que les mêmes principes doivent s'appliquer aux relations entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Compte tenu de la rareté des ressources, les prêts devront se renforcer mutuellement. Il existe déjà une certaine spécialisation des fonctions, les banques régionales s'occupant surtout du financement des projets. Les membres de la Banque mondiale et des banques régionales coopèrent déjà dans une certaine mesure, mais comme les plus importants pays en voie de développement n'ont pas les mêmes droits de vote au sein des banques régionales de leur région qu'à la Banque mondiale, il est possible que des décisions contradictoires soient prises.

Des représentants de la Banque interaméricaine de développement (BID) ont dit au Comité qu'ils s'efforçaient de coordonner leur travail avec celui de la Banque mondiale à l'occasion de réunions périodiques et de sessions d'échange d'informations, en participant aux travaux de groupes consultatifs et en assurant la représentation des gouvernements membres dans les conseils et lors de négociations de reconstitution. Mais dans le passé, il y a également eu des problèmes, notamment entre la Banque mondiale et la BID. Le Comité estime qu'il s'agit là d'une question extrêmement délicate et pense qu'il y aurait matière à amélioration. Nul ne conteste le fait que les banques multilatérales de développement (BMD) doivent établir entre elles des relations de travail étroites et constructives.

Les représentants du gouvernement canadien au sein des banques multilatérales de développement devraient être chargés de réclamer une coordination plus étroite entre ces banques et la Banque mondiale, en fonction des points forts et de la spécialisation des organismes respectifs.

Le financement de la Banque mondiale et de l'IDA

Les prêts consentis par la Banque sont fonction de son capital, tant versé qu'exigible, et de ses bénéfices non répartis. Pour pouvoir continuer ses programmes de crédit, elle doit de temps à autre accroître ses ressources, en négociant ce qu'on appelle une augmentation générale du capital (AGC). Par le passé, le capital de la Banque augmentait au même rythme que la quote-part exigée par le FMI. Lors de la dernière augmentation de la quote-part en 1983, le capital de la Banque est demeuré inchangé. À la fin de juin 1986, le total du capital souscrit était de 77,5 milliards de dollars, dont 6,7 milliards (8,6 p. 100) en capital d'apport. Le reste du capital exigible est utilisé par la Banque, parallèlement au capital d'apport et aux réserves, à titre de nantissement des fonds empruntés sur divers marchés de capitaux, fonds qui, à leur tour, sont débloqués pour financer des prêts aux pays du Tiers monde.

Les États-Unis soutiennent qu'il n'est pas encore nécessaire de procéder à une AGC, une opinion qui se justifie en partie si l'on considère le rendement passé. La Banque mondiale, de son côté, estime que ses engagements ont diminué de près de 5 p. 100 en 1985 par rapport à 1984. La Banque a attribué cette baisse à la stagnation économique persistante et aux problèmes de conception des projets, la mobilisation des ressources intérieures et la solvabilité des pays en voie de développement. D'autres, reprochant à la Banque le désintéressement dont elle avait fait preuve à l'égard du problème de la dette, soutiennent au contraire qu'une augmentation générale du capital est absolument nécessaire si l'on veut que la Banque puisse accroître ses prêts de façon substantielle. M. Persaud a justifié cette augmentation en arguant que les pays en développement s'attendaient à voir au moins doubler les prêts de la Banque.

La Banque a en fait déjà commencé à multiplier ses prêts et prévu de les doubler d'ici 1990 par rapport à leur niveau de 1985. En 1986 déjà, le montant de ses prêts dépassait de 16 p. 100 celui de 1985, atteignant le chiffre record de 13,8 milliards de dollars. Un programme élargi de prêts totalisant 50 milliards de dollars a été approuvé pour les trois prochaines années et le niveau prévu des prêts annuels de 21,5 milliards de dollars devrait être atteint d'ici 1990. Les ministres du Comité d'aide au développement réunis en avril 1986 ont demandé que les activités de la Banque ne soient pas limitées par manque de capital. M. Conable a dit qu'il s'attendait à « une augmentation quasi constante des prêts dans les années à venir ». Si l'on veut que la Banque soit en mesure d'accroître ses activités de prêts de moitié d'ici quatre ans, elle aura besoin d'une importante AGC. La dernière remonte en effet à 1980, l'augmentation de 1984 ayant été « sélective » puisqu'elle n'a fait intervenir que 15 pays.

Il existe une autre raison qui justifierait l'opportunité d'une augmentation des prêts de la Banque mondiale. En effet, pour la première fois depuis la création de cette banque, les remboursements (intérêts et principal) dus par les pays du Tiers monde ont maintenant une valeur égale ou supérieure aux nouveaux prêts. Il n'y a à cela aucun inconvénient de principe. En pratique, toutefois, le moment est mal choisi pour faire bénéficier la Banque mondiale, et non les pays du Tiers monde, d'un apport net de capitaux.

Plusieurs témoins ont rappelé au Comité que la négociation d'une AGC est une entreprise laborieuse qui peut durer jusqu'à deux ans. Les auteurs du rapport de

la Banque mondiale de 1986 ont eux-mêmes reconnu qu'une AGC était de « plus en plus nécessaire » et ils ont en outre indiqué qu'il serait important pour les actionnaires de la Banque de donner leur accord de principe à une AGC au cours de l'exercice financier 1987, c'est-à-dire d'ici le 30 juin 1987. M. Conable a précisé qu'après l'offre faite au Mexique, la Banque aurait pratiquement atteint la limite de sa capacité d'emprunt.

Dans le présent rapport, le Comité en est venu à la conclusion générale qu'il est capital de trouver des moyens d'accroître le flux des capitaux vers les pays en développement débiteurs, qui ont entrepris de mettre en oeuvre des mesures sérieuses d'ajustement. Au chapitre 4, le Comité décrit l'ampleur des fuites nettes de capitaux dont sont victimes ces pays depuis 1982 et examiné l'effet désastreux de l'énorme fardeau de la dette sur la croissance économique. Au chapitre 8, le Comité s'en prend à l'importance que l'on donne aux pressions sur les banques commerciales pour qu'elles avancent plus d'argent. Pour rattraper le manque à gagner, il propose dans ce chapitre que les gouvernements créanciers accroissent leur aide aux pays du Tiers monde, par l'entremise à la fois de l'APD et d'une hausse des crédits à l'exportation, ainsi que par un financement plus généreux de la Banque mondiale et des banques multilatérales de développement.

Dans le contexte du rapport entre ces conclusions et la position des banques multilatérales de développement, **le Comité se réjouit de la décision prise par la Banque mondiale d'accroître de façon marquée le niveau de ses prêts annuels et d'améliorer le rythme de ses décaissements. L'augmentation générale du capital étant un processus très long, il faudrait que la Banque mondiale prenne en 1987 la décision de négocier une nouvelle AGC. À cet égard, l'objectif devrait être une augmentation aussi forte que possible du capital souscrit de la Banque.**

C'est pourquoi le Comité approuve les propos que le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, a tenu devant lui, à savoir que le Canada est prêt à contribuer à la prochaine AGC de la Banque mondiale : « Si les propositions du secrétaire Baker débouchent sur des prêts, la Banque mondiale aura besoin de capitaux supplémentaires, un besoin auquel le Canada entend souscrire entièrement. » (14:13) M. Wilson a ajouté que l'annonce de l'ouverture de négociations en vue d'une nouvelle AGC « rassurerait énormément les prêteurs privés, leur montrant que les gouvernements sont disposés à se montrer plus actifs ». (14:10)

En dépit de la déclaration du secrétaire Baker à Séoul selon laquelle les États-Unis « seraient disposés à étudier attentivement la date et l'ampleur d'une éventuelle augmentation générale du capital » dès que le besoin s'en ferait sentir, le gouvernement américain continue de repousser cette échéance. Bien que d'autres pays et la Banque elle-même estiment qu'un tel besoin existe à l'heure actuelle, les États-Unis soutiennent qu'il faut d'abord prouver que la Banque va devoir prêter des sommes supérieures à ce dont elle dispose; alors seulement, ce gouvernement américain essaiera de faire accepter cette augmentation par le Congrès, axé en ce moment sur les compressions budgétaires préconisées par la loi Gramm-Rudman.

Le Comité recommande au gouvernement canadien de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils entament le plus rapidement possible des négociations en vue d'une augmentation générale substantielle du capital de la Banque mondiale.

Si l'on en croit la rumeur, les États-Unis vont proposer que la prochaine AGC, lorsqu'elle se produira, soit formée entièrement ou presque exclusivement de capital exigible, alors que le capital d'apport constitue actuellement 8,75 p. 100 du total. Or, la Banque mondiale a l'habitude d'emprunter sur les marchés des capitaux, où elle a toujours été très bien cotée. Si elle devait s'aventurer sur des chemins plus risqués, et surtout, si les emprunteurs devaient être incapables de rembourser les prêts de la Banque, celle-ci pourrait perdre une partie de son accès privilégié aux marchés de capitaux et, par conséquent, ne plus pouvoir emprunter à des conditions aussi favorables que par le passé. Cette éventualité risquerait davantage de se concrétiser si la part du capital d'apport dans la prochaine AGC devait tomber à zéro, comme certains le proposent aux États-Unis. Une pareille évolution pourrait entraîner une augmentation des frais d'intérêt sur les prêts de la Banque mondiale.

En proposant de réduire le pourcentage du capital d'apport ou de le supprimer complètement lors de la prochaine AGC, il semble que l'on cherche à procéder à une augmentation du capital qui n'obligerait pas le gouvernement américain à demander au Congrès l'approbation de sommes importantes. Le bien-fondé de la formule suscite nombre de divergences, certains pays estimant même qu'il serait au contraire prudent d'accroître ce ratio, et non de le diminuer.

La question de savoir s'il est possible de réduire la part du capital d'apport dans la prochaine AGC sans compromettre pour autant la capacité d'emprunt de la Banque, est un problème technique de nature financière qui mérite d'être soigneusement étudié par les gouvernements membres, tout comme l'ampleur de cette éventuelle diminution. Une des considérations importantes à prendre en compte, cependant, est la question de savoir si les États-Unis accepteraient une AGC importante si le pourcentage de capital d'apport était maintenu à son niveau actuel.

Le Comité considère, cependant, que toute réduction substantielle du ratio capital d'apport/capital exigible serait mal vue par les pays emprunteurs. Si la portion du capital d'apport était trop diminuée, voire supprimée, on pourrait croire que les pays donateurs ne respectent pas leurs engagements envers le monde en développement. **Le Comité recommande que le gouvernement canadien charge son représentant de s'opposer à toute proposition de réduction importante de la part du capital d'apport par rapport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale de capital de la Banque mondiale.**

En comparaissant devant le Comité, l'honorable Michael Wilson a souligné qu'il était urgent de procéder à la Huitième reconstitution des ressources de **l'Association internationale de développement (IDA),** la filiale de la Banque mondiale qui consent des prêts à des conditions de faveur, et s'est dit favorable à ce qu'elle ait lieu rapidement. Certaines personnes ont indiqué au Comité qu'elles craignaient que la position dominante des États-Unis n'influence trop l'orientation des politiques et les niveaux de financement des institutions financières internationales, notamment de la Banque mondiale et de l'IDA. En de nombreuses occasions, le gouvernement américain a adopté, en matière de prêts, une attitude plus réservée que celle des autres pays de l'OCDE. Nombreux sont ceux qui estiment que les États-Unis semblent avoir réagi négativement à toutes les propositions novatrices, ce qui a conféré aux programmes de la Banque et de l'IDA une rigidité inutile. En outre, les États-Unis, qui ne veulent perdre ni leur

position de vote dominante au sein de la Banque, ni leur pouvoir de décision au niveau de l'administration, se sont opposés à toute augmentation des ressources des institutions, pourtant jugée nécessaire par d'autres donateurs.

Les négociations qui se sont ouvertes en 1983 en vue de la Septième reconstitution de l'IDA illustrent bien cette attitude. Dans la première phase de ces négociations, l'objectif original de 15 milliards de dollars a été ramené à 12 milliards, montant considéré comme un minimum par la plupart des pays donateurs, dont le Canada. Les États-Unis ont non seulement insisté pour limiter leur contribution à 750 millions de dollars, mais ils ont également refusé d'accepter que les autres donateurs accroissent leur contribution voulant atteindre un objectif de financement plus élevé, craignant qu'une telle mesure ne diminue le pourcentage de leur apport en termes de voix et par conséquent, leur influence sur l'administration de l'IDA. Cette résistance des États-Unis a eu pour résultat que la reconstitution n'a finalement été que de 9 milliards de dollars, montant tout à fait insuffisant pour l'IDA. Pour couvrir le manque à gagner, la Banque mondiale a établi le Fonds spécial d'aide à l'Afrique subsaharienne auquel les pays donateurs ont été invités à faire des contributions supplémentaires.

Des difficultés semblables ont surgi en 1986 lors des négociations de la Huitième reconstitution des ressources de l'IDA. L'objectif minimum avait été fixé à 12 milliards de dollars, mais les négociations d'octobre n'ont abouti qu'à 11,5 milliards. On a alors demandé à un certain nombre de pays donateurs de faire des contributions supplémentaires pour porter la dotation à 12 milliards ou plus. Le Japon était prêt à accroître sa participation, mais à condition qu'on lui attribue plus d'actions avec droit de vote au sein de la Banque, ce qui aurait eu pour effet de réduire de 20 p. 100 la part des États-Unis. Or, en deçà de ce niveau, les États-Unis n'auraient normalement plus le droit d'opposer leur veto à tout changement majeur de politique, et une nouvelle fois, les objections des États-Unis ont bloqué les négociations. On a fini par s'entendre pour permettre au Japon d'accroître sa part d'actions avec droit de vote et aux États-Unis de conserver son droit de veto, mais cette modification n'a pas encore été confirmée par un amendement aux statuts de la Banque.

Le Canada a été l'un des pays auxquels la Banque mondiale a demandé une contribution supplémentaire de 30 millions de dollars pour atteindre l'objectif de 12 milliards de dollars fixés par l'IDA. Cette demande a provoqué un vigoureux débat au sein de l'administration canadienne et du Cabinet. Les personnes qui étaient opposées à toute contribution supplémentaire soutenaient qu'il serait préférable d'affecter ces fonds au budget de l'aide bilatérale du Canada, où ils pourraient être plus utilement dépensés; elles contestaient également le principe des fonds spéciaux. Les partisans de cette initiative soutenaient de leur côté qu'il valait mieux accorder la priorité en ce moment à l'aide multilatérale, indiquant en particulier que si le Canada refusait sa contribution, il perdrait son rang parmi les pays donateurs aux organismes d'aide multilatérale. Le gouvernement a donc fini par accéder à la demande de l'IDA.

Le Comité considère que la décision du gouvernement du Canada d'accorder à l'IDA 30 millions de dollars en sus du montant qu'il s'était engagé à fournir lors de la Huitième reconstitution était justifiée par la nécessité actuelle de mettre l'accent sur l'aide multilatérale.

Le Comité note, cependant, que la somme de 12 milliards de dollars reste, en termes réels, largement inférieure au montant convenu lors de la Sixième reconstitution il y a six ans et ne permettra pas à l'IDA de satisfaire à toutes les demandes du Tiers monde. La Banque mondiale a estimé qu'il va lui manquer la somme de 1,5 milliard de dollars par an pour répondre aux besoins en capitaux des pays de l'Afrique subsaharienne entre 1986 et 1990. De plus, les États-Unis ont encore un arriéré pour la Septième reconstitution, et l'on n'est pas encore certain que le Congrès américain approuve les engagements pris par le gouvernement au titre de la Huitième reconstitution.

À la suite des difficultés survenues lors des dernières reconstitutions des ressources de l'IDA on a été en outre contraint de créer des fonds spéciaux ou de faire des appels de fonds pour réunir des ressources supplémentaires. Or, ces différentes initiatives minent le principe de la responsabilité internationale et entravent la levée de fonds supplémentaires par les institutions financières internationales.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur l'instruction d'oeuvrer avec d'autres représentants pour chercher à obtenir l'augmentation générale du capital la plus élevée possible, qui soit acceptable tant pour la Banque mondiale que pour l'IDA. Le Canada devrait aussi s'efforcer de contrer les arguments avancés par les États-Unis, ou par tout autre État, dans le but de limiter la hausse des contributions d'autres pays afin de préserver leur pourcentage d'actions avec droit de vote.

Les décisions relatives à l'ampleur de la reconstitution des ressources des institutions financières internationales devraient être prises par voie d'accord international. Le Comité a été navré d'apprendre à quel point l'entêtement des États-Unis à vouloir préserver son droit de veto dans les institutions financières internationales a gêné la collecte de nouveaux capitaux, à un moment où les institutions financières internationales en ont désespérément besoin. **Lors de la création de ces institutions financières internationales, les États-Unis occupaient dans le monde une position financière prédominante et ils ont reçu à ce titre le droit de s'opposer à l'une ou l'autre décision de ces organismes. Depuis cette époque, d'autres pays ont, eux aussi, acquis une certaine puissance économique. Il est dans l'intérêt de tous que ces pays puissent librement accroître leurs contributions. Les efforts déployés par les États-Unis pour perpétuer leur statut spécial empêchent d'autres États d'assumer plus de responsabilités.**

Le rôle de la Société financière internationale

À l'heure actuelle, les pays du Tiers monde ont un urgent besoin de capital qui ne crée pas de dettes afin de stimuler leurs économies. La **Société financière internationale (SFI)**, deuxième filiale de la Banque mondiale, s'emploie à mobiliser les capitaux intérieurs et étrangers pour les principaux pays en développement à revenu intermédiaire en vue de favoriser les investissements. Son objectif est en fait de susciter la nécessaire croissance économique en stimulant les entreprises productives. La SFI investit d'abord dans des entreprises privées, mais place également de l'argent dans des entreprises mixtes. Une bonne part des capitaux qu'elle achemine en direction des pays en développement prend encore la forme de prêts, mais un pourcentage croissant de cet argent est de l'investissement

en capital. La SFI effectue elle-même des investissements privés directs et de portefeuille, donnant ainsi l'exemple. En 1986, par exemple, elle a investi 1,2 milliard de dollars, réussissant par cette opération à attirer 2,4 milliards de dollars d'investissements supplémentaires provenant de sources privées.

Dans certains pays en développement comme la Malaisie et le Brésil, les marchés de capitaux sont déjà importants, alors que dans d'autres, comme la Corée, le Chili et le Mexique, ils se développent graduellement. Si l'on en croit les données de la SFI, certains de ces nouveaux marchés, notamment au Brésil, en Inde, en Corée et au Mexique, ont déjà un taux de rendement élevé. Un des obstacles que la SFI a rencontrés dans la mise sur pied de ces marchés a été la réticence d'un certain nombre de pays en voie de développement à l'endroit des investissements de portefeuille étrangers, bien que depuis quelques années ces pays soient un peu plus ouverts aux investissements étrangers directs. M. David Gill, membre de la SFI, a évoqué une autre difficulté de la Société, à savoir le fait que dans certains pays de l'OCDE, les régimes fiscaux ou la réglementation des charges freinent l'exportation des investissements de portefeuille à l'étranger.

Pour favoriser le développement des investissements de portefeuille, en particulier ceux des grands investisseurs institutionnels intéressés à placer une petite partie de leurs ressources dans des pays autres que les grands marchés de l'OCDE, la SFI a créé une série de fonds mutuels fermés, qui prennent une participation dans des entreprises installées dans les pays en voie de développement. Des fonds brésiliens, taïwanais et mexicains ont été créés dans la foulée du « Korea Fund », premier fonds du genre, dont les actions sont aujourd'hui très bien cotées à la Bourse de New York. En 1986, un autre fonds, *The Emerging Markets Growth Fund*, a été lancé pour susciter des investissements dans un certain nombre de marchés dans les pays en voie de développement.

Le Comité félicite la SFI pour les objectifs qu'elle poursuit, en cherchant à alléger le fardeau des pays en voie de développement, en leur donnant les moyens d'accroître les flux de capitaux intérieurs et la confiance des investisseurs étrangers à l'égard de ces marchés. C'est là un des aspects du développement qui a souvent été négligé, alors qu'il peut contribuer, à la longue, à améliorer la situation de la dette extérieure d'un certain nombre de pays débiteurs à revenu intermédiaire.

Le Comité souscrit à la thèse fondamentale de la SFI voulant que la hausse des investissements en capital du secteur privé dans certains pays en voie de développement à revenu élevé ou intermédiaire pourrait avoir des retombées bénéfiques pour ces pays et y favoriser le développement, surtout si ce phénomène se produit en collaboration avec des investisseurs locaux. C'est pourquoi, **le Comité recommande que l'on mette davantage l'accent sur les travaux de la Société financière internationale, sur ses activités de promotion des investissements dans les pays du Tiers monde et sur l'initiative qu'elle a prise de créer des fonds mutuels de capitaux à investir dans les pays en développement.**

L'Agence multilatérale de garantie des investissements

Certains investisseurs disposés à investir dans les pays du Tiers monde s'abstiennent cependant de le faire, à juste titre sans doute, parce qu'ils craignent

de ne pas être capables de convertir leur argent, de voir leurs actifs soudain expropriés ou nationalisés ou encore, de perdre leurs investissements à la suite d'agitations sociales ou d'une guerre civile. Pour apaiser ou dissiper ces inquiétudes ainsi que d'autres préoccupations non commerciales, la Banque mondiale cherche à mettre sur pied un nouvel organisme, **l'Agence multilatérale de garantie des investissements** (AMGI). Cette agence constituerait son capital social propre à partir de la quote-part versée par les pays membres, dont des pays en voie de développement. Elle compléterait la gamme des programmes d'assurance offerts par les différents pays, comme ceux de la Société pour l'expansion des exportations au Canada.

Si l'on réussissait à fonder cette AMGI, elle pourrait, d'après les estimations, servir à garantir, d'ici 1990, 2 milliards de dollars en projets, dont la plupart, autrement, n'auraient pu être entrepris. La charte de l'AMGI a été signée par le nombre requis de pays en voie de développement et industrialisés (dont le Canada), l'acte final devant être soumis aux gouvernements membres de la Banque mondiale pour ratification en 1987. Mais quelques grands pays débiteurs d'Amérique latine s'opposent à l'idée de cette création, craignant qu'un assouplissement des règles relatives à l'investissement étranger ne constitue une atteinte à leur souveraineté.

Le Comité est d'avis que la fondation de l'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale pourrait contribuer à favoriser les investissements privés de capitaux dans les entreprises du Tiers monde qui en ont bien besoin.

Les banques régionales de développement

Bien que le Comité n'ait entendu que peu de témoignages sur le rôle des banques régionales de développement dans le règlement du problème de la dette, il a néanmoins rencontré les représentants de la **Banque interaméricaine de développement** (BID), la plus ancienne et la plus importante de ces banques.

Comme c'est en Amérique latine que les banques commerciales américaines sont le plus engagées, le secrétaire au Trésor Baker a surtout mis l'accent, dans son initiative de 1985, sur le problème de l'endettement de cette région. Dans son discours de Séoul, il a explicitement proposé une augmentation de 50 p. 100 des prêts de la BID en trois ans. M. Baker lui-même a implicitement critiqué les pratiques anciennes de prêt de la BID lorsqu'il a parlé de « renforcer la politique de la BID pour qu'elle puisse être un partenaire plus efficace dans l'appui de la réforme structurelle visant la croissance. » Il a laissé entendre que l'apport américain à la prochaine AGC serait fonction de l'amélioration des pratiques de prêt. Il a insisté sur la nécessité pour la BID de consentir des prêts ciblés, ne visant pas des projets précis, mais qui soient fondés sur « des stratégies économiques et nationales bien définies »; il a en outre indiqué que « ces prêts pourraient être rattachés à des programmes de la Banque mondiale, jusqu'à ce que la BID ait mis en oeuvre les réformes requises. »

Le Comité se pose la question de savoir si les prêts de cette banque ont été assortis d'une conditionnalité adéquate. Dans le cas où le ratio des prêts non destinés à financer des projets (c'est-à-dire les prêts sectoriels ou de balance des paiements) par rapport au total des prêts devait augmenter rapidement au cours

des trois prochaines années, la BID serait-elle disposée à appliquer une conditionnalité macro-économique rigoureuse en vue de soutenir les efforts de la Banque et du Fonds ? Dans ce cas, les membres emprunteurs ne risqueraient-ils pas de rejeter une conditionnalité aussi rigoureuse sous prétexte qu'elle empiéterait sur leur souveraineté économique ? La BID serait-elle disposée à mettre assez rapidement en oeuvre la nécessaire restructuration intérieure comportant l'élaboration de programmes et la préparation de projets pays par pays ? Et enfin, la BID serait-elle capable d'accroître de 50 p. 100 en trois ans ses décaissements au titre du financement de programmes de qualité ?

Par ailleurs, malgré la contribution appréciable du Canada et l'intérêt qu'il porte aux travaux de la Banque interaméricaine de développement, on peut se demander si son influence sur la direction de la BID est proportionnelle à ses engagements financiers. Les pays de ce continent ont contracté de lourdes dettes à l'égard des banques canadiennes, au sujet desquelles la BID pourrait jouer un rôle efficace. Le Comité considère donc que l'on pourrait renforcer la position de l'administrateur canadien au Conseil de la BID si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures témoignait davantage d'intérêt pour les travaux de cette institution. On pourrait, ainsi, renforcer la position du représentant canadien sur la question de la gestion financière de la BID.

La prochaine reconstitution des ressources de cet organisme soulève les mêmes inquiétudes que dans le cas de la Banque mondiale. Le ratio capital d'apport/capital exigible de cette banque régionale a été en constante diminution. En effet, le capital d'apport ne représente plus aujourd'hui que 4,5 p. 100 du capital total, et il est même question de réduire ce pourcentage à 2,5 p. 100. Cette initiative risque, comme pour la Banque mondiale, d'entraîner une chute du crédit de la BID, qui deviendrait de plus en plus dépendante de son capital exigible. Mais il faut admettre qu'il s'agit là d'une question technique qu'il faudrait confier à des experts financiers. Cependant, nous tenons à répéter que si la proportion du capital d'apport est insuffisante, les pays emprunteurs risquent de croire, à tort, que les pays donateurs eux-mêmes n'honorent pas leurs engagements en acceptant de fournir leur contribution. C'est pourquoi, **le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur au sein de la Banque interaméricaine de développement l'instruction de s'opposer à toute réduction du ratio du capital d'apport/capital exigible lors de la prochaine augmentation générale des ressources de cette banque.**

Comme dans le cas des autres banques régionales de développement, le Comité s'inquiète du fait que la BID se détourne quelque peu des prêts-projets traditionnels au profit de prêts destinés à financer des programmes ou à rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Deux autres banques, soit la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement sont bien outillées pour consentir les prêts-projets et ont acquis une certaine compétence en ce domaine. On les pousse maintenant à affecter davantage de ressources aux prêts à l'ajustement. Mais ces banques n'ont pas le personnel voulu pour mettre sur pied et administrer ces prêts. Elles n'ont pas non plus l'influence nécessaire pour imposer des conditions strictes et en surveiller l'application.

Mme Margaret Catley-Carlson, présidente de l'ACDI, a bien résumé la question :

Les autorisations parlementaires de financement

On a signalé au Comité que le processus des autorisations par le Parlement du financement qu'apporte le Canada à certaines institutions financières internationales comportait des failles. Le problème réside dans la façon dont les responsables rendent compte au Parlement des contributions que fait le Canada aux banques régionales de développement. Alors que les contributions canadiennes au titre du capital d'apport fassent chaque année l'objet d'une demande au Parlement dans le cadre du Budget des dépenses, il n'existe aucune procédure d'approbation pour la partie exigible du capital. Avant 1986, la même procédure s'appliquait aux contributions du Canada à la Banque mondiale et à la quote-part versée au FMI. Dans le cas de la Banque mondiale, par exemple, l'autorisation du Parlement n'était exigée que pour le capital d'apport, mais la partie exigible du capital, qui représente une garantie de paiement sur demande par le gouvernement, n'avait pas à recevoir la sanction du Parlement. Toutefois, en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes adoptée par le Canada en 1985, le gouvernement est maintenant tenu de faire rapport au Parlement, et ce, avant le 31 mars de chaque année, du montant total des contributions du Canada à la Banque mondiale, y compris le capital d'apport et la partie exigible du capital, de même que de ses versements au titre de la quote-part payée au FMI.

Il n'existe au Canada aucune obligation semblable à l'égard des contributions versées aux banques régionales de développement. Au moment où les banques régionales de développement lancent de nouvelles formes de prêts, qui pourraient être plus risquées, le Comité entrevoit la possibilité que les gouvernements donateurs aient à débloquer les montants de capital exigible fixés dans le cadre des contributions antérieures. Le gouvernement du Canada serait alors dans l'obligation d'honorer un engagement international que le Parlement n'aurait pas préalablement approuvé.

Le Comité estime qu'il faudrait instituer une procédure en vue de rendre compte au Parlement des engagements pris par le gouvernement à l'égard des banques régionales de développement. Cette procédure pourrait notamment se traduire par une mention dans les Comptes publics, indiquant clairement tous les engagements du Canada, y compris ses obligations en matière de capital exigible.

La spécialité des banques régionales consiste surtout à octroyer des prêts pour des projets particuliers. De plus, les conditions dont ces prêts sont assortis mettent l'accent sur une mise en oeuvre efficace des projets, tandis que la réforme d'une politique sectorielle en matière, par exemple, de prix, de tarifs et de subventions, est quelque peu négligée — de même que les questions macroéconomiques. Ces politiques, si elles ne sont pas judicieuses, peuvent réduire ou annihiler les effets positifs des prêts accordés aux projets de développement et se révéler néfastes pour les bénéficiaires. (11A : 22)

Le Comité conclut qu'il n'est pas recommandé aux banques régionales de développement de trop privilégier les prêts-programmes. En termes de développement, les prêts-projets sont encore très nécessaires. **Le Comité estime que les prêts-projets devraient demeurer l'activité centrale des banques régionales.**

Le Fonds international de développement agricole

Le Canada a contribué aux deux premières reconstitutions du capital du **Fonds international de développement agricole (FIDA),** qui malgré des moyens modestes vient en aide aux populations les plus pauvres des pays en développement pour leur permettre de produire plus de nourriture. Le Comité a été très impressionné par l'efficacité exceptionnelle du FIDA, compte tenu de sa structure réduite et peu sophistiquée. Pour chaque dollar avancé par le FIDA, d'autres donateurs et les gouvernements intéressés ont avancé la somme de 3 dollars ou plus. L'an

dernier, le niveau de la deuxième reconstitution a été de près de 30 p. 100 inférieur à la première. Pour compléter son financement, le FIDA a établi un Programme spécial pour l'Afrique, dont l'objectif était de fournir 300 millions de dollars aux pays de l'Afrique subsaharienne atteints par la sécheresse et la désertification. En 1986, il a demandé aux pays de l'OCDE une modeste contribution en vue d'atteindre ses objectifs en Afrique. Le président du FIDA, M. Idriss Jazairy, a dit au Comité que le Canada était l'un des rares pays industrialisés n'ayant pas participé à ce programme spécial, sous prétexte qu'il avait déjà un programme bilatéral spécial pour l'Afrique.

Nous avons déjà indiqué dans ce chapitre que nous désapprouvions le principe des appels ou des fonds spéciaux. L'appel lancé par le FIDA pour l'Afrique s'inscrit dans le prolongement de l'Instrument spécial de la Banque mondiale pour l'Afrique visant à compenser le manque à gagner de la septième reconstitution du capital de l'IDA et, il a eu lieu très peu de temps après la présentation d'une contribution supplémentaire à la huitième reconstitution. Si les institutions financières internationales prennent l'habitude de «lancer des appels pour des fonds spéciaux», le Comité craint que le principe d'une répartition du poids de la dette entre tous les pays en développement ne soit battu en brèche.

Néanmoins, maintenant que ce fonds spécial pour l'Afrique existe, le Comité exhorte le gouvernement canadien à revenir sur sa décision de n'y pas contribuer. En effet, il comprend mal que le gouvernement, avec un budget total de 2,2 milliards de dollars canadiens pour l'APD, ne puisse pas consacrer 10 à 15 millions de dollars au FIDA pour financer le programme pour l'Afrique, compte tenu surtout du fait que l'approche très «terre à terre» privilégiée par le FIDA s'est révélée extrêmement efficace et qu'elle a fait l'unanimité. La meilleure façon de surmonter la famine en Afrique n'est-elle pas d'aider les populations de ce continent à produire leur propre nourriture?

Chapitre VI

LES PAYS ARABES DE L'OPEP

La forte hausse des prix du pétrole dans les années soixante-dix a engendré parallèlement une augmentation des besoins financiers des pays en développement importateurs de pétrole et une accumulation des fonds disponibles. Cette majoration de la facture pétrolière a vite provoqué d'importants déficits de la balance des paiements dans les pays en développement importateurs de pétrole, qui se sont vus forcés de recourir aux capitaux internationaux pour se financer. Pendant ce temps, les surplus non moins importants réalisés par les pays de l'OPEP grâce à la hausse du prix du pétrole étaient investis à l'étranger.* Dès 1982, les retraits effectués par les pays de l'OPEP dans les banques commerciales

TABLEAU 8

Les placements internationaux de l'OPEP entre 1974 et 1983
(en milliards de dollars)

Catégorie de placement	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Placements aux États-Unis										
Dépôts bancaires	4,2	0,6	1,9	0,4	0,8	5,1	−1,3	−2,0	4,6	0,9
Divers	7,3	7,3	9,2	6,9	−0,4	1,9	18,4	19,8	8,1	−10,4
Dépôts bancaires en eurodevises	22,0	8,7	11,2	16,4	6,6	33,4	43,0	3,9	−16,5	−11,9
Autres dépôts bancaires	2,4	0,6	−0,9	1,2	0,0	2,0	2,6	0,5	−0,4	0,0
Autres placements*	20,3	26,0	21,0	20,9	18,6	19,7	37,5	40,7	18,2	11,6
TOTAL	56,2	43,2	42,4	45,8	25,6	62,1	100,2	62,9	14,0	−9,8
Dépôts bancaires en pourcentage du total	50,9	22,9	28,8	39,3	28,9	65,2	44,2	3,8		

* Les autres placements comprennent les placements effectués dans les pays membres de l'OCDE, les organisations internationales et les pays en développement. Dans cette dernière catégorie, figurent les apports nets d'aide à des conditions de faveur, les crédits consortiaux en eurodevises, les émissions d'obligations et l'investissement direct.

Source: Banque mondiale—*Rapport sur le développement dans le monde de 1985*, p. 100.

* Environ 40 p. 100 des surplus cumulés des pays de l'OPEP ont été investis aux États-Unis et au Royaume-Uni, bien que des sommes considérables aient été également dirigées vers la France, l'Allemagne, le Japon, la Suisse et le Canada. Alors qu'ils ont d'abord privilégié les dépôts bancaires, les pays de l'OPEP ont graduellement commencé à acheter des titres du Trésor, des obligations et des actions, sans oublier les biens immobiliers.

ont commencé à dépasser les dépôts qui, en 1983, étaient négatifs dans les pays de l'OCDE. Cet aspect de la question a été abordé de façon plus approfondie dans le chapitre 1. Le Tableau 8 montre l'évolution des investissements des pays de l'OPEP par rapport à celle des cours pétroliers avant 1983.

Depuis 1986, en raison du fléchissement du prix du pétrole, seuls quelques pays de l'OPEP enregistrent des revenus excédentaires. Selon toute vraisemblance, ces pays ne déposent plus que leurs fonds de roulement dans les banques commerciales. La plus grande partie des capitaux déposés dans les banques ont été soit rapatriés, soit utilisés pour l'achat de titres de participation et de biens immobiliers. Toutefois, on ne connaît pas les détails des transactions effectuées, qui ont probablement été très importantes.

À l'origine, les pays de l'OPEP se contentaient de laisser aux banques commerciales des pays de l'OCDE le soin de prêter aux pays en développement les larges sommes qu'ils y déposaient, mais à mesure que les banques arabes ont acquis de l'importance et de l'expérience, elles se sont, elles aussi, taillé une place sur le marché du crédit bancaire commercial international. En 1981, les prêts consentis par les banques arabes avaient atteint des proportions assez considérables, la plupart étant accordés à des pays en développement. Bien que les montants prêtés aient diminué en chiffres absolus en 1983, le pourcentage des prêts consentis par les banques arabes par rapport à l'ensemble des prêts accordés à l'échelle internationale est demeuré aux environs de 10 p. 100 (voir le Tableau 9). Toutefois, comme les banques arabes ne sont arrivées que tardivement sur ce marché, le montant total des soldes qui leur sont dus est encore faible en comparaison des sommes dues aux banques des pays de l'OCDE; leur participation à la renégociation des dettes a d'ailleurs été plutôt limitée.

TABLEAU 9

Les prêts consortiaux montés par des banques arabes, 1977-1984
(en milliards de dollars)

Catégorie de prêt	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Volume total de prêts aux conditions du marché	34,0	74,0	79,0	81,0	91,0	91,0	60,0	52,0
Prêts consortiaux montés par des banques arabes	1,0	2,3	2,5	3,6	9,1	9,8	6,3	5,3
Pays industriels	0,1	0,3	0,7	1,1	2,6	1,9	1,6	
Pays en voie de développement	0,9	2,0	1,8	2,5	6,5	7,9	4,6	
Pourcentage par rapport au volume total des prêts	2,9	3,1	3,2	4,4	10,0	10,8	11,5	10,2

Source: Banque mondiale—*Rapport sur le développement dans le monde de 1985*, p. 127.

Les banques commerciales arabes n'ayant pas consenti énormément de prêts directs aux pays débiteurs du Tiers monde qui font problème, les risques qu'elles courent en cas de défaut sont minimes. Elles pourraient probablement échanger une bonne partie de leurs titres de dettes ou encore les vendre à rabais. Quoi qu'il en soit, compte tenu de la puissance financière que pourraient avoir les pays

arabes, il serait souhaitable de veiller à ce que les banques de ces pays continuent d'être associées aux négociations futures de rééchelonnement de la dette, afin de créer des habitudes de coopération entre les pays industrialisés, les institutions prêteuses et les gouvernements arabes.

Les importantes fluctuations des cours du pétrole au cours des années soixante-dix et quatre-vingt ont aggravé les problèmes de remboursement de dettes tant pour les pays importateurs de pétrole, lors de la brusque flambée des prix, que pour certains pays exportateurs de pétrole, au moment de l'effondrement des cours. Même si le jeu des forces du marché a certainement agi sur les fluctuations, il n'en reste pas moins que ce sont plutôt les décisions des pays de l'OPEP qui ont joué un rôle déterminant dans la fixation du prix du pétrole. Compte tenu de l'importance des échanges de produits énergétiques, surtout les hydrocarbures, pour l'économie mondiale, on a fait dans les années soixante-dix plusieurs tentatives pour soumettre la gestion des ressources énergétiques mondiales à des mécanismes de consultation et de coopération internationales. Mais ces efforts ayant malheureusement échoué, il n'existe aujourd'hui aucune tribune où les pays importateurs et exportateurs puissent discuter de l'incidence des décisions en matière de fixation des prix et des quotas de production d'un produit d'importance aussi vitale et stratégique que le pétrole.

Rien ne nous permet de croire que l'économie mondiale sera à l'avenir moins vulnérable aux fluctuations des cours du pétrole ou que les décisions de l'OPEP sur les prix auront des conséquences moins perturbatrices. L'OPEP sera sans doute tentée de retrouver la position de force dont elle jouissait dans les années soixante-dix. Dans ces circonstances, **le Comité croit que l'OPEP pourrait apporter une importante contribution à la gestion du problème d'endettement des pays en développement si elle acceptait de soumettre sa vision des cours pétroliers à un mécanisme de coopération et de consultation internationales, ce qui permettrait d'envisager les effets des fluctuations du prix du pétrole sur l'économie mondiale et les intérêts des pays en développement.**

Malgré les baisses successives du prix du pétrole, certains pays arabes de l'OPEP ont gardé d'impressionnantes réserves financières et il est probable qu'avec la remontée actuelle des prix du pétrole et la perspective à plus long terme d'autres augmentations, les ressources financières de certains pays arabes de l'OPEP seront appelées à progresser à nouveau. Il serait donc important que ces pays fassent preuve, dans la gestion et la solution éventuelles du problème de l'endettement, d'un sens des responsabilités qui soit à la mesure de leur puissance financière.

À ce propos, il est intéressant de se rappeler qu'en 1973, dans la foulée du premier choc pétrolier, la possibilité d'augmenter la quote-part de l'Arabie Saoudite au FMI avait été envisagée, mais cette hypothèse avait finalement été rejetée, certains parmi les membres les plus puissants du FMI hésitant à réduire leur droit de vote au profit de l'Arabie Saoudite. Le Comité estime que le gouvernement canadien a eu raison, lors des reconstitutions suivantes du FMI, de prôner une augmentation des droits de vote de l'Arabie Saoudite en échange d'un relèvement de sa quote-part; la position adoptée par le Canada indiquait la nécessité de reconnaître l'accroissement du poids financier de l'Arabie Saoudite et de certains autres États arabes de l'OPEP.

Certains pays arabes de l'OPEP ont fourni d'importants montants d'aide au développement. Au cours de la période entre 1974 et 1977, les décaissements nets de l'OPEP au titre de l'aide publique au développement (APD) ont dépassé en moyenne 5 milliards de dollars par année, soit près de 30 p. 100 du total de l'APD. Avant la mise sur pied du mécanisme de mise en attente des projets, l'APD était surtout versée par le biais de décaissements rapides, à titre de soutien budgétaire, par exemple. Après avoir atteint un sommet en 1980, la part de l'OPEP à l'APD a diminué de plus de 40 p. 100 en 1983. Plus des trois quarts des décaissements bilatéraux des pays de l'OPEP sont maintenant acheminés vers les pays arabes. Entre 15 et 20 p. 100 d'entre eux sont distribués par les institutions multilatérales, dont les institutions financières internationales.

La grande majorité des sommes investies par les membres de l'OPEP dans les organismes multilatéraux va aux fonds arabes, le reste allant en grande partie au Fonds international de développement agricole et à l'Association internationale de développement (IDA). Le FIDA est financé uniquement par la contribution conjointe et proportionnelle de 20 pays industrialisés (OCDE), de 12 pays exportateurs de pétrole (OPEP) et de 109 pays non-exportateurs de pétrole. Lors de la reconstitution des ressources du FIDA en 1986, la réduction de la contribution des pays de l'OPEP a amené les pays de l'OCDE à plafonner leurs engagements à un niveau inférieur à celui prévu afin de maintenir le rapport convenu entre le niveau d'engagement des pays de l'OCDE et celui de l'OPEP. La diminution de la quote-part de l'OPEP a donc provoqué une détérioration importante de la capacité de prêt du FIDA.

Le Comité considère que le FIDA a eu des résultats remarquables dans l'aide qu'il a apportée au développement du Tiers monde, compte tenu surtout de son budget relativement limité. Il est fort compréhensible que la quote-part de certains pays de l'OPEP au financement du FIDA, tels le Nigéria et le Venezuela, soit actuellement réduite en raison du sérieux problème de leur dette extérieure. **De l'avis du Comité, le gouvernement canadien devrait exhorter les États arabes membres de l'OPEP ayant suffisamment de ressources financières à accroître leur quote-part au Fonds international de développement agricole (FIDA) afin de porter la contribution globale des pays de l'OPEP à un niveau équitable.** Une telle mesure entraînerait automatiquement une hausse parallèle de la quote-part des pays membres de l'OCDE.

Les représentants de la Banque mondiale nous ont signalé qu'il faudra combler un écart de 1,5 milliard de dollars par année pour venir en aide aux pays pauvres de l'Afrique subsaharienne d'ici à 1990. **Une augmentation de la contribution financière de l'OPEP à l'IDA, de même qu'à la Banque africaine de développement pourrait aider à renflouer les organismes multilatéraux.** Parallèlement, les pays industrialisés devront être prêts à reconnaître aux pays arabes de l'OPEP la place qu'ils occupent sur la scène internationale.

Chapitre VII

LES BANQUES COMMERCIALES

Les grandes banques commerciales restent très inquiètes de la gravité de la dette des pays du Tiers monde. Toutes s'accordent à dire qu'il faudra continuer de rééchelonner les prêts. Doutant de l'opportunité des solutions globales, la plupart des banques sont convaincues que les problèmes sont différents selon les pays et qu'il convient de les aborder sur une base individuelle. Elles pensent généralement que les États créanciers devraient participer plus activement à la recherche de solutions, y compris sur le plan financier. Les banques canadiennes, pour leur part, considèrent que les efforts déployés jusqu'à maintenant sont insuffisants et qu'il faut de toute urgence adopter de nouvelles mesures.

Sur le plan pratique, les approches privilégiées par les milieux bancaires internationaux pour aborder le problème de la dette, qui touche de près des centaines de banques dans tous les pays industrialisés, sont à la fois très semblables et très différentes. Comme nous l'avons signalé au chapitre 1, quelques banques régionales des ÉtatsUnis, dont un grand nombre ne sont pas très lourdement engagées, ont été tentées de disposer de leurs encours de prêts en les vendant à rabais. Tandis que presque toutes les banques ayant fait crédit aux pays en voie de développement se sont montrées globalement favorables au plan Baker lorsqu'il a été proposé; nombre d'entre elles ne lui accordent plus aujourd'hui qu'un appui réservé, car elles attendent que les gouvernements et les institutions internationales fassent, eux aussi, leur part. Des représentants de certaines banques canadiennes, témoignant devant le Comité, ont fait valoir un point de vue comparable, indiquant qu'ils hésitaient à prêter davantage aux pays débiteurs tant que les perspectives de remboursement ne se seront pas améliorées. Ces commentaires se sont par la suite traduits par les réactions des banques aux pressions exercées sur elles pour les inciter à approuver de nouveaux crédits importants dans le cadre des négociations avec le Mexique en 1986. On a alors constaté qu'il était extrêmement difficile de s'assurer la participation des petites banques régionales des États-Unis, et cette absence de collaboration n'a certainement fait que raviver la réticence des banques à consentir de nouveaux prêts aux pays déjà endettés à leur égard.

Pour illustrer à quel point l'attitude des banquiers peut évoluer, signalons qu'en janvier 1987, la *Republic National Bank of New York*, l'une des plus grandes banques des États-Unis, a décidé de réduire d'environ 15 p. 100 la dette du Mexique à son égard. Tandis que certaines petites banques régionales américaines, qui n'avaient pourtant que des créances négligeables, choisissaient de les

vendre à rabais, la *Republic National Bank* devenait la première grande banque commerciale à accepter les conséquences d'une réduction totale d'une dette d'envergure. Cette pratique est toutefois restée un cas isolé.

Dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, les banques commerciales s'étaient montrées bien empressées de prêter aux pays du Tiers monde. Bien que les opinions divergent sur les torts qu'elles ont subis jusqu'à maintenant, nul ne peut cependant les nier. Les banques ont toutes des prêts en souffrance dans leurs livres — qui sait pour combien de temps encore — une situation influe sur leur rentabilité. Qui plus est, pour pouvoir ré-étaler les créances de certains pays en développement, il leur a fallu augmenter énormément leurs provisions pour pertes, un processus inévitablement coûteux.

Or, les gouvernements ont intérêt à ce que la viabilité des banques commerciales et du système bancaire international ne soit pas menacée. L'effondrement de l'un ou de l'autre pourrait avoir des répercussions dramatiques sur les économies, tant nationales qu'internationales. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, en cas de pressions trop fortes, les banques ne pourraient plus continuer, et encore moins accroître, leurs activités de prêt. Mais plus grave encore, la faillite d'une grande banque, de quelque nationalité que ce soit, aurait des répercussions désastreuses sur la solvabilité des banques des autres pays, dont le Canada. Un administrateur d'une grande banque des États-Unis a signalé au Comité que le simple fait pour le Mexique et le Brésil de refuser simultanément d'honorer leur dette aurait des conséquences catastrophiques pour sa banque.

Mais dans la situation actuelle, les banques constatent avec inquiétude que tous leurs efforts pour améliorer leur bilan en augmentant leurs réserves pour pertes et en s'efforçant d'accroître leurs fonds propres n'ont en rien diminué la gravité du problème que leur causent certains pays débiteurs, qui réclament régulièrement des rééchelonnements et de nouveaux crédits. Les banques reconnaissent que, mis à part la radiation pure et simple des dettes, elles n'ont guère d'autres choix que de consolider les emprunts, reporter les échéances ou réduire l'écart entre les taux d'intérêt. Il faut admettre cependant qu'en fonction des règlements en vigueur dans les divers pays, l'éventuel supplément de coût que doivent défrayer les banques pour constituer des réserves lorsqu'elles font de nouveaux prêts risque de les faire hésiter à consentir de nouveaux crédits aux pays débiteurs faisant problème.

Constitution de réserves et plafonnement des taux d'intérêt

Un des problèmes auxquels le système bancaire international doit faire face dans le cas des pressions exercées par les pays débiteurs réside dans le fait que chaque pays est doté de réglementations bancaires particulières et fort différentes en matière de constitution de réserves pour pertes et du traitement fiscal auquel ces dernières sont assujetties. Les banques commerciales des pays de l'OCDE se trouvant dans des positions souvent fort différentes, il leur est par conséquent très difficile de réagir de façon coordonnée.

Nous avons signalé au chapitre 2 que dans certains pays européens, les banques avaient accumulé des provisions et des « réserves occultes », couvrant jusqu'à la moitié des créances douteuses des pays du Tiers monde. En matière de

réglementation, il semble que les banques canadiennes et japonaises soient dans une position intermédiaire, tandis qu'aux États-Unis, les banques ne sont tenues de constituer des réserves pour pertes que pour sept pays relativement petits. Il faut dire cependant que les banques américaines ont par ailleurs compensé en augmentant leur base d'actifs, certaines grandes banques ayant même constitué des réserves volontaires.

Le traitement fiscal des réserves a une profonde incidence sur le coût de la constitution des provisions pour pertes. Au Canada, les banques peuvent déduire chaque année de leur revenu imposable près du cinquième de ces réserves. Elles bénéficient également d'un autre avantage fiscal considérable, étant autorisées à transférer, en vertu d'une formule complexe connue sous le nom de Réserve totale prescrite (RTP), certains fonds provenant indirectement des réserves, pris dans les bénéfices non répartis et virés aux provisions pour éventualités. Bien que l'ampleur de cet avantage varie d'une banque à l'autre, les banques peuvent en général déduire une part importante du coût annuel de la constitution de provisions au chapitre des dépenses d'exploitation.

Aux États-Unis, les réserves pour pertes sont traitées de façon quelque peu différente. En effet, les banques américaines ne peuvent pas considérer la constitution de réserves comme étant une dépense d'exploitation, ce qui augmente considérablement le coût fiscal des provisions pour pertes. Le gouvernement américain avait donc du mal à obliger les banques commerciales à se constituer de telles réserves qui, en l'absence de tout avantage fiscal, sont extrêmement coûteuses. Les organismes de réglementation des banques doivent user de leurs pouvoirs avec prudence, car toute erreur de jugement pourrait avoir de graves conséquences sur l'économie. Bien que les banques commerciales soient légalement responsables des prêts qu'elles accordent, il ne serait dans l'avantage de personne que la question du problème de l'endettement international provoque des faillites. Loin de nous l'idée de dégager les banques de leurs responsabilités à l'égard de leurs politiques de crédit. **Elles doivent assumer une juste part des coûts de gestion de la dette bancaire des pays «problématique»,** mais en vue de préserver la santé des économies nationales et internationale, les gouvernements devraient les soulager d'une partie de ce fardeau. Le moyen le plus facile de le faire est pour eux de recourir au régime fiscal.

Les banques qui ont des réserves générales confortables pourraient contribuer à réduire le fardeau d'endettement des pays débiteurs en difficulté, notamment en diminuant le montant du principal, autrement dit en effaçant une portion de la dette. Toutefois, c'est là une mesure que les créanciers comme les débiteurs ont généralement en horreur. Une approche moins radicale, mais qui allège tout de même le fardeau des pays débiteurs, consiste pour les banques à accepter dans certains cas d'abaisser les taux d'intérêt sur leurs créances. Les banques qui ont suffisamment de réserves pour pertes peuvent se permettre de le faire sans diminuer pour autant leur ratio recettes/actifs, qui joue un rôle important dans la mesure de leur solidité financière.

Au Canada, les banques déduisent habituellement leurs réserves pour pertes sur l'état consolidé des résultats. Mais elles continuent de se servir de la valeur nominale initiale de leurs prêts pour calculer les soldes d'intérêt dus par leurs débiteurs. Par conséquent, l'application d'un taux d'intérêt plus faible sur la

valeur absolue de l'ensemble des prêts consentis à un pays peut donner une facture d'intérêts globale qui, lorsqu'elle est divisée par la valeur réduite des prêts inscrite aux livres, donne un ratio recettes/actifs inchangé.

Cette méthode de calcul permettrait aux banques qui constituent régulièrement des réserves pour pertes d'envisager de plafonner* ou de réduire les taux d'intérêt. Comme l'a signalé dans un discours prononcé en 1984 M. W.T. Brock de la Banque Toronto-Dominion :

> Il est loin d'être certain que tous les pays pourront continuer d'assurer le service de leur dette. Il faudra peut-être encore leur faire des concessions en matière d'intérêts, malgré le précédent que cela créerait. Les banques dotées de réserves générales sont relativement bien placées pour pouvoir envisager de pareilles mesures.

Même si l'on augmentait les réserves pour pertes et si on en améliorait le traitement fiscal, la réduction des intérêts serait pour les banques une opération très coûteuse. Il faut admettre cependant que la situation à long terme des banques s'améliorerait si, grâce à l'allégement de leur facture d'intérêts, les pays débiteurs étaient davantage en mesure de gérer leur dette.

Malheureusement, en raison de l'inégalité des exigences imposées aux banques en matière de réserves pour pertes dans les divers pays de l'OCDE, les banques commerciales peuvent difficilement adopter une politique commune concernant la réduction ou le plafonnement des taux d'intérêt. Les banques qui ont des réserves pour pertes suffisantes sont toutefois mieux placées pour alléger le fardeau du service de la dette des pays débiteurs faisant problème. La principale raison qui empêche le recours concerté au plafonnement des taux d'intérêt étant l'insuffisance ou l'absence des réserves pour pertes constituées par les banques américaines, **le Comité recommande que le gouvernement canadien réclame la conclusion d'une entente internationale sur la détermination d'un niveau raisonnable de réserves générales appliqué dans l'ensemble des banques des pays de l'OCDE.** Il faut bien comprendre toutefois qu'il s'agit là d'un objectif à long terme, car il faudrait attendre longtemps avant que les États-Unis modifient leurs pratiques actuelles.

Conversion des créances en participation

Entre autres mécanismes originaux proposés pour réduire la dette du Tiers monde, les milieux financiers internationaux se sont intéressés notamment aux avantages que pourrait présenter l'échange de titres de dettes bancaires contre une participation au capital-actions de certaines sociétés dans les pays débiteurs. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, de pareilles ententes ont déjà été conclues en privé entre des banques prêteuses, certaines sociétés d'Amérique latine et des tierces parties. La formule comporte plusieurs variantes, mais celle retenue au Chili semble avoir été la plus efficace, où on estime qu'elle aurait réduit la dette extérieure de ce pays d'un milliard de dollars, soit de 5 p. 100 au cours des neuf derniers mois de 1986. Ainsi, aux termes d'une entente de conversion de créances en participation, une banque prêteuse fait escompter sa

---

* Le plafonnement des taux d'intérêt signifierait que les banques s'engagent à ne pas laisser flotter les taux d'intérêt sur leurs prêts, même si le taux officiel montait. Cette pratique n'entraînerait normalement pas de réduction des taux d'intérêt.

créance chilienne sur un marché secondaire. L'acheteur, qui peut être une société multinationale ayant une filiale déjà installée au Chili, présente ensuite l'effet libellé en dollars au gouvernement chilien, qui le convertit en pesos à sa valeur nominale. L'acheteur utilise ensuite ces pesos pour se procurer des actions d'une entreprise ou pour accroître ses investissements au Chili. Au bout de quatre ans, l'investisseur est libre de rapatrier 25 p. 100 de ses dividendes antérieurs et tous ses dividendes futurs. Après dix ans, il peut rapatrier la totalité de son investissement.

Après l'annonce en février 1987 par le gouvernement brésilien d'un moratoire sur le paiement de sa dette, le président de la Banque de Montréal, M. William Mulholland, a déclaré que sa banque convertirait environ 5 p. 100 de la valeur des prêts consentis au Brésil, soit un montant ne dépassant pas 100 millions de dollars, en titres très bien cotés à la bourse brésilienne et en investissements directs dans les sociétés brésiliennes. La Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale, envisage la possibilité de créer un fonds pour racheter une partie de la dette du Mexique; cette créance serait ensuite convertie en participation au capital-actions de sociétés mexicaines.

Le Comité préconise la conversion de créances en participation en vue de réduire quelque peu la dette à l'égard des banques commerciales. Dans certains pays débiteurs, les entreprises récemment privatisées pourraient offrir d'intéressantes perspectives d'investissement. On ne pourra cependant pas recourir à cette formule dans tous les pays. Quoi qu'il en soit, ce mécanisme reste intéressant, car dans les cas où il peut être utilisé, il permet de diminuer le montant global des obligations tout en abaissant le solde de certaines dettes.

Co-financement

Nous avons déjà signalé que la Banque mondiale recourait à la technique du co-financement pour stimuler les afflux de capitaux en direction des pays débiteurs. Les banques commerciales devraient, elles aussi, recourir plus fréquemment à ce mécanisme, qui permet aux créanciers de jumeler leurs prêts à un prêt équivalent de la Banque mondiale. Le risque, pour la banque, s'en trouve d'autant plus réduit qu'elle peut se prévaloir des évaluations de projets faites par les experts de la Banque mondiale, que sa créance est garantie en partie par cette institution et que cette dernière s'engage elle aussi. Comme on pouvait s'y attendre, l'enthousiasme que cette formule a suscité auprès des banques commerciales a été proportionnel à leur appréciation de la solvabilité du pays emprunteur. Qui sait, peut-être ne considèrent-elles pas cette forme de crédit suffisamment attrayante, même si elle présente un moindre risque, les marges sur de tels prêts étant plus faibles? Même si les banques européennes et japonaises s'en sont prévalues plus souvent que les banques américaines, ces dernières ont tout de même participé aux programmes de co-financement inclus dans les récents accords de rééchelonnement des dettes du Chili, de l'Uruguay, du Mexique et de la Côte-d'Ivoire.

Le Comité encourage les banques commerciales à recourir davantage au mécanisme du co-financement de la Banque mondiale pour augmenter les apports de capitaux nécessaires aux pays débiteurs.

Autres solutions possibles pour réduire la dette

Une autre solution, qui a été présentée sous diverses formes, suscite de vives discussions, à savoir celle qui consisterait à radier une partie de la dette des pays débiteurs faisant problème. Certains s'y opposent fermement, dont MM. Fred Bergsten et William Cline, de l'*Institute for International Economics* de Washington; ils admettent en effet que la plupart des formules de ce type auraient des répercussions heureuses sur l'économie des pays débiteurs, mais soutiennent par contre que les banques seraient les premières à souffrir d'une réduction de leurs liquidités; cette manoeuvre nuirait également aux pays débiteurs dans la mesure où elle réduirait à l'avenir leur accès aux marchés de capitaux; enfin, l'opération comporterait un « risque moral » important, car en voulant soulager le fardeau d'un pays donné, on risquerait de créer un précédent qui pourrait amener d'autres pays débiteurs à ne plus se sentir obligés de rembourser intégralement leur dette extérieure.

Outre l'annulation des créances bancaires, de plus en plus d'observateurs proposent également des formules d'allégement supposant des injections de fonds publics ou des garanties gouvernementales. Mentionnons notamment le professeur Peter Kenen, de l'Université Princeton, M. Felix Rohatyn, membre éminent d'une banque d'investissements de New York, le sénateur américain Bill Bradley, le représentant au Congrès Charles Schumer et Lord Lever, qui préside au Royaume-Uni un groupe d'experts financiers du Commonwealth. Les propositions de ces personnes ont toutes un point en commun: elles préconisent la création d'un nouvel organisme de la Banque mondiale, qui escompterait la dette bancaire de certains pays en voie de développement au moyen d'obligations à long terme remises à l'institution prêteuse en échange de sa créance. Cet organisme deviendrait donc créancier des pays débiteurs en développement. Les banques acquerraient des titres garantis par le gouvernement, mais elles seraient encore perdantes, n'ayant tout de même reçu qu'un montant inférieur à la valeur réelle de leur créance; le pays débiteur, quant à lui, verrait son fardeau soulagé.

Les formules de radiation ont donné lieu à des réactions mitigées. Comme nous l'avons déjà signalé, M. Alan Hockin, ancien vice-président de la Banque Toronto-Dominion, craint que la confiance dans les banques ne soit brusquement minée par la suppression de portions importantes de la dette ou par des concessions trop généreuses sur le plan des taux d'intérêt. Selon lui, cette perte de confiance empêcherait les banques d'accroître, voire de maintenir leurs activités de prêt, car elles ne seraient plus alors en mesure d'attirer de nouveaux capitaux pour remplacer ceux qu'elles auraient perdus.

M. Paul Volcker, président du Bureau des gouverneurs de la Réserve fédérale des États-Unis a soutenu dans une lettre au sénateur Bill Bradley que:

> Si l'on s'avisait d'alléger systématiquement et sur une grande échelle le fardeau des pays débiteurs, l'espoir qu'auraient les banques d'obtenir un remboursement du solde dû par l'ensemble des pays débiteurs s'estomperait inévitablement, et ce, même dans le cas de ceux qui n'auraient pas obtenu une réduction de leur dette.

Par ailleurs, M. John Lipsky, l'un des vice-présidents de la société Salomon Brothers de New York, s'est permis une remarque percutante sur l'éventuelle réaction des milieux bancaires et financiers réagiraient si une réduction de la dette venait à être sérieusement envisagée:

Je ne me suis pas adressé aux banques, mais à des gestionnaires de fonds et à des investisseurs institutionnels, et je leur ai posé la question suivante: que se passerait-il si les grandes banques commerciales étaient autorisées, disons, à amortir 25 p. 100 de tous les prêts qu'elles ont consentis aux pays en développement, et à les radier après cinq ans? Qu'adviendrait-il de la valeur des actions de la banque? Les gestionnaires de fonds ne m'ont jamais répondu que les actions de la banque n'augmenteraient pas...

Je pense que, si les banques elles- mêmes en viennent à la conclusion qu'il n'y a aucun espoir pour certains pays débiteurs, elles seront probablement favorables à cette option, si elles en ont la chance. (6:27)

Les partisans d'une radiation de la dette prétendent qu'il est anachronique que les banques commerciales inscrivent dans leurs livres le plein montant du solde dû par le pays emprunteur, lorsque cette dette peut être largement escomptée sur un autre marché. De fait, la valeur nominale de la dette extérieure de la plupart des pays latino-américains se négocie actuellement sur les marchés secondaires à d'importants rabais. En 1986, on pouvait escompter la dette brésilienne à environ 75 p. 100 de sa valeur et celle du Pérou à environ 20 p. 100 de la sienne. Mais il semble que les transactions de ce genre restent très marginales et, selon un banquier, on pourrait davantage parler de « marché d'échange sur commande », plutôt que d'un véritable marché d'escompte. En pratique, si la dette des pays latino-américains pouvait être négociée librement, elle serait escomptée à un prix probablement bien inférieur à celui qui est obtenu actuellement.

Le Comité reconnaît qu'une radiation généralisée poserait, en pratique, d'énormes difficultés aux banques. Dans les pays de l'OCDE, les banques doivent en effet s'en tenir aux règlements prescrits par les gouvernements pour disposer des prêts inactifs consentis à des débiteurs privés en difficulté. Généralement, au-delà d'un certain montant, le créancier peut mettre le débiteur en faillite et radier sa dette, dans les meilleures conditions possibles. Il y a également eu des cas où le créancier a accepté volontairement de réduire la valeur nominale d'un prêt. Toutefois, on peut difficilement traiter les prêts souverains de la même manière que les prêts privés. Au Canada, l'Inspecteur général des banques exige de toute banque qui accepte d'amortir un prêt souverain qu'elle en fasse de même pour tous les soldes d'emprunt de ce pays. Les autorités réglementaires américaines ont les mêmes exigences vis-à-vis de leurs banques. Mais celles-ci ont également beaucoup de difficulté à établir une discrimination entre tous leurs débiteurs; une fois qu'elles ont accepté d'éponger la dette d'un pays du Tiers monde, la plupart des autres débiteurs viennent solliciter le même traitement. Même pour décider du montant auquel une créance doit être escomptée, une concurrence pourrait s'exercer entre les débiteurs du Tiers monde, qui voudront tous obtenir le meilleur mode de règlement possible.

Sur ce point, la position des banques diffère considérablement de celle des gouvernements, qui peuvent réduire, ou même radier, un prêt consenti à un pays du Tiers monde sans que cela mette en jeu leur viabilité. Les banques ont, quant à elles, peu de latitude quant aux montants des prêts qu'elles peuvent annuler d'une année à l'autre. Une radiation intégrale de ces mauvaises créances se ferait au détriment du ratio dette-avoirs des banques qui n'auraient pas suffisamment de réserves pour pertes sur prêts et pourrait même mettre en péril leur existence même.

Mais le fait même d'escompter les prêts des pays en développement pose un problème important, en ce sens que les dettes escomptées demeurent exigibles en totalité par leur nouvel acquéreur. À moins que cette manoeuvre ne s'accompagne expressément d'une radiation partielle de la dette ou d'un plafonnement des taux d'intérêt, il n'y a aucune réduction du solde dû, et le problème de remboursement demeure entier.

Les banques japonaises et la dette du tiers monde

Les banques japonaises, qui auraient consenti, semble-t-il, plus de 50 milliards de dollars au Tiers monde sous forme de prêts, expérimentent actuellement une nouvelle formule de gestion des prêts «difficiles» des pays d'Amérique latine. Vingt-huit banques japonaises projettent de former bientôt un centre de liquidation des dettes, appelé *Investissements JBA*, dont le siège social sera situé aux Îles Caïman. La participation de chacune de ces banques au capital-actions du nouvel organisme sera proportionnelle à l'importance de leurs créances. Avec le capital souscrit, l'organisme achètera l'encours de la dette des pays latino-américains envers les banques japonaises au taux d'escompte hors-banques, permettant ainsi à ces dernières d'amortir ces prêts sur leur bilan. En revanche, les banques pourront obtenir un avantage fiscal équivalent au montant du rabais qu'elles auront consenti. Tout paiement d'intérêts ou de principal que l'organisme pourra recouvrer sur ces prêts sera distribué sous forme de dividendes aux vingt-huit banques actionnaires. Les dividendes étant assujettis à un taux d'imposition considérablement plus bas que les intérêts, les banques profiteront d'un avantage fiscal supplémentaire non négligeable.

Outre le bénéfice de ces privilèges fiscaux, les banques japonaises verront leur bilan amélioré. Cette formule ne semble toutefois pas comporter d'avantage spécial pour les pays débiteurs, puisque leur dette en chiffres absolus ne sera pas réduite, du moins pas dans un premier temps. Le ministre des Affaires étrangères du Japon prétend que cette méthode novatrice permettra aux banques japonaises de consentir de nouveaux prêts aux pays débiteurs, mais seul le comportement futur des institutions japonaises nous permettra de vérifier la valeur de cette affirmation. Ces banques seront néanmoins bien placées pour offrir des taux d'intérêt réduits sur certaines dettes « difficiles » lorsqu'elles auront à négocier des rééchelonnements.

Aux dernières nouvelles, le capital souscrit du nouvel organisme serait de l'ordre de 100 à 300 millions de dollars, ce qui laisse supposer que lorsque l'agence ouvrira ses portes, elle ne pourra acheter qu'une portion relativement faible des 30 milliards de dollars approximatifs dus par les pays d'Amérique latine aux banques japonaises. Les créances du Mexique, qui totalisent à elles seules près de 6 milliards de dollars, seront probablement vendues les premières.

Cette initiative n'ayant été rendue publique qu'au début de mars 1987, peu après la décision du Brésil de suspendre le paiement des intérêts sur ses dettes envers les banques commerciales, et comme on en sait encore très peu sur le mode de fonctionnement de l'agence, nous estimons manquer d'informations, ne serait-ce que pour prédire les chances de réussite de cette formule. Il semblerait cependant qu'elle renforcera probablement la position concurrentielle des banques japonaises, et qu'elle pourrait en outre compromettre l'instauration de relations internationales de solidarité entre les banques créancières.

Le Comité a eu l'occasion d'interroger le professeur Peter Kenen à propos de la suggestion qu'il avait faite en 1983 de créer une nouvelle institution financière internationale, chargée d'escompter les dettes extérieures des pays en difficulté. Cet organisme aurait été habilité à racheter à rabais la dette des pays d'Amérique latine et à refinancer les effets obtenus sur de plus longues échéances et à des taux d'intérêt inférieurs. Le professeur Kenen semblait toujours convaincu que ce serait la meilleure solution au problème du remboursement des créances des banques

commerciales, mais sa proposition n'a obtenu aucun appui politique auprès des autorités des États-Unis, qui y ont vu une sorte de « bouée de sauvetage lancée aux banques ». Qui plus est, cette solution n'était probablement pas réalisable, compte tenu des restrictions budgétaires imposées par la loi Gramm-Rudman.

Le Comité a reçu une intéressante proposition du président de la Banque de la Nouvelle-Écosse, M. Cedric Ritchie. Sa formule prévoyait un plafonnement des taux d'intérêt et un ré-étalement des versements, de même que la création d'un organisme international qui garantirait le remboursement partiel des créances actuelles des banques pour les inciter à consentir de nouveaux crédits. Cet organisme serait une filiale de la Banque mondiale dont le capital initial viendrait de souscriptions de cette dernière, des banques commerciales et des gouvernements créanciers. Les pays du Tiers monde satisfaisant à certains critères pourraient bénéficier d'un rééchelonnement de leur dette pour alléger leur fardeau, et emprunter de nouveaux fonds pour procéder à des ajustements structurels. La proposition de la Banque de la Nouvelle-Écosse comporte l'avantage de pouvoir facilement s'adapter au cadre réglementaire régissant le fonctionnement des banques, notamment au Canada et aux États-Unis. Le nouvel organisme garantirait une portion de la dette restructurée, mais ne garantirait pas les nouveaux crédits octroyés. On pense que pour pouvoir offrir ces garanties, il faudrait un capital initial de 40 milliards de dollars, soit le même montant que celui proposé par le secrétaire américain Baker, mais échelonné sur trois ans, quoique dans ce cas, seulement une portion en serait versée. Comme d'aucuns l'ont signalé, la garantie réduirait quelque peu le fardeau des pays en développement et limiterait le risque qui menace l'assise financière du système bancaire si l'on ne trouve pas de solution au problème de l'endettement. Elle ne serait pas vraiment une «bouée de sauvetage lancée aux banques» mais elle leur permettrait certainement de pouvoir se risquer à consentir de nouveaux crédits « spontanés » aux pays du Tiers monde.

Le directeur d'une banque d'affaires des États-Unis, M. Felix Rohatyn, a proposé un plan qui ressemble à la proposition de la Banque de la Nouvelle-Écosse. Il suggérait notamment une réduction des taux d'intérêt exigés des emprunteurs — selon lui, une diminution de quelques points de pourcentage seulement entraînerait une économie annuelle de plusieurs milliards de dollars pour les principaux débiteurs tels le Mexique, le Brésil ou l'Argentine — ainsi que des garanties totales ou partielles fournies par les gouvernements aux banques, en échange d'abattements d'intérêts et du report de l'échéance des dettes. Ces garanties protégeraient l'intégrité des créances bancaires et permettraient aux banques de continuer d'inscrire dans leurs livres la pleine valeur de leurs prêts. Ces garanties pourraient aussi être offertes par un organisme international, comme la Banque mondiale. M. Rohatyn a également signalé que les réserves actuelles pour pertes sur prêts pourraient être libérées sur un certain nombre d'années et reconstituées à même les bénéfices futurs des banques. Enfin, il considérait que le Japon pourrait fournir d'importants apports de capitaux aux pays débiteurs en s'engageant à investir à long terme des sommes importantes dans les banques multilatérales de développement.

Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses propositions qui préconisent l'annulation, facilitée par les fonds publics, d'une partie de la dette accumulée. Toutes les solutions proposées ont leurs caractéristiques propres qui les rendent plus ou moins intéressantes aux yeux des divers pays. Aucune formule n'a été

cautionnée par l'ensemble des intervenants, et il ne serait pas sage que le Comité essaie dans ses recommandations d'en privilégier une par rapport aux autres. Des négociations complexes devront être tenues au niveau international pour déterminer la formule qui fera l'unanimité. Mais quoi qu'il en soit, le Comité est arrivé à la conclusion que le perpétuel problème de la dette du Tiers monde, qui a été aggravé par les récents événements au Brésil, a pris de telles proportions que les pays créanciers doivent résolument modifier leur stratégie s'ils veulent en venir à bout (voir à ce sujet le chapitre 9).

Chapitre VIII

LES GOUVERNEMENTS CRÉANCIERS

Depuis le début de la crise de l'endettement en 1982, les gouvernements des pays industrialisés prêteurs ont soutenu les efforts déployés en vue de résoudre le problème, mais ont en général préféré ne pas intervenir directement. Ils ont, entre autres mesures, appuyé les initiatives du FMI et des banques multilatérales de développement. Ils ont rééchelonné leurs créances par l'intermédiaire du Club de Paris, au moyen d'ententes entre les pays débiteurs et le FMI; ils ont privilégié l'approche «cas par cas» proposée par le Fonds. Ils ont encouragé les banques commerciales à rééchelonner leurs encours de prêts et à prêter de nouveaux capitaux aux pays débiteurs «problématiques»; certains d'entre eux, dont le Canada, ont invité leurs banques à se protéger en augmentant leurs réserves et en améliorant leur ratio fonds permanents/actifs. Enfin, ils ont exhorté les gouvernements des pays débiteurs à corriger leurs politiques économique et budgétaire. Les gouvernements des pays de l'OCDE se sont généralement montrés favorables aux propositions du Plan Baker de 1985, tout en se gardant bien de cautionner certaines mesures jugées trop radicales, telles les radiations généralisées de dette. Quelques gouvernements créanciers, dont le Canada, ont accepté d'effacer des parties plus ou moins importantes de la dette publique de certains pays d'Afrique à faible revenu.

L'accès aux marchés des pays créanciers

De toutes les solutions proposées pour résoudre le problème de la dette, la plus efficace à long terme pour ramener la dette à des proportions acceptables consisterait pour les pays de l'OCDE à accepter d'éliminer les barrières commerciales. En effet, s'ils veulent assurer plus facilement le service de leur dette, les pays débiteurs doivent pouvoir accumuler des devises et, partant, accroître considérablement leurs exportations.

Il faut admettre toutefois que les difficultés qu'éprouvent les pays débiteurs latino-américains et africains à augmenter leurs recettes d'exportation et à se doter d'un marché extérieur diversifié découlent parfois de leur propre politique commerciale, trop autarcirque et protectionniste. Les pays emprunteurs d'Asie qui, comme la Corée, se sont dotés de solides industries d'exportation, n'ont pas eu les mêmes problèmes de remboursement. Il ne faut pas oublier non plus que certains problèmes sont directement liés aux politiques intérieures des pays, notamment en matière de change. Or, alors même que les pays en développement ont un pressant besoin d'excédents commerciaux pour pouvoir accumuler des

devises, les pays industrialisés, confrontés à une nouvelle récession, une hausse du chômage et une baisse de leurs surplus commerciaux, — et dans le cas des États-Unis, à un énorme déficit commercial — dressent d'imposantes barrières protectionnistes pour protéger leurs marchés.

Cette attitude protectionniste s'est notamment manifestée lors du renouvellement de l'Accord Multifibres sur les textiles, qui a renforcé la protection d'un secteur déjà largement mis à l'abri, à l'égard duquel les pays en développement jouissaient d'un avantage comparatif. Les subventions agricoles, les contingentements, les prélèvements à l'importation et les subventions à l'exportation sont autant d'obstacles qui freinent les exportations agricoles en provenance des pays du Tiers monde. En outre, nombreux sont les pays industrialisés qui ont adopté des mesures protectionnistes, notamment à l'égard des importations de sucre, de cuivre et d'autres produits de base provenant des pays en développement. Il existe aujourd'hui un nombre impressionnant de barrières non-tarifaires sur une vaste gamme de produits.

Selon M. Conable, la Banque mondiale peut très difficilement obliger les pays débiteurs à ouvrir leurs marchés, à réduire les subventions aux entreprises nationales et à assouplir le contrôle des importations, alors que les pays industrialisés adoptent une attitude opposée en restreignant l'accès à leurs marchés. Faisant précisément référence aux textiles, à la chaussure et à un certain nombre d'autres biens que les pays en voie de développement produisent à des prix concurrentiels, M. de Larosière a indiqué au Comité :

> S'ils ne trouvent pas de marchés pour [ces produits], il leur sera très difficile de venir à bout de leurs dettes. C'est très important, parce que si ... les marchés où ils pourraient vendre leurs produits ne leur sont pas vraiment ouverts, il va nous être très difficile de leur demander de nous ouvrir les leurs. (6:12)

Les pays en développement misent beaucoup sur le succès de la prochaine ronde de négociations commerciales multilatérales du GATT. Depuis plus de 35 ans, les pays signataires du GATT s'efforcent par des séries de délibérations de réduire les obstacles au commerce international et d'élaborer des mécanismes de régulation des relations commerciales multilatérales. Il en est résulté une extraordinaire expansion des échanges mondiaux. Mais depuis une dizaine d'années, le GATT est de plus en plus préoccupé par l'émergence des pays en développement et par leurs problèmes commerciaux. L'objectif des prochains pourparlers sera de consolider et d'améliorer les acquis actuels pour contrer la nouvelle vague de mesures protectionnistes. Si les pays industrialisés, notamment ceux de l'OCDE, acceptent d'abolir ou de réduire leurs mesures discriminatoires et d'ouvrir leurs marchés, le commerce mondial continuera de progresser, et l'avenir sera bien meilleur pour les pays en voie de développement.

Le Comité en conclut qu'à long terme, la décision la plus constructive que les pays créanciers, incluant le Canada, puissent prendre serait de faciliter l'accès de leurs marchés aux pays en voie de développement. Cette mesure s'ajouterait aux ajustements économiques que les pays débiteurs sont priés d'effectuer chez eux. Il va sans dire que ces derniers pourraient plus facilement assurer le service de leur dette s'ils pouvaient accroître leurs exportations.

Les taux d'intérêt

La réduction des taux d'intérêt pourrait considérablement alléger le fardeau de la dette des pays du Tiers monde. À court terme par exemple, une réduction de 1 p. 100 des taux d'intérêt représenterait une économie de frais d'intérêt de 2 milliards de dollars par année sur la dette des dix pays d'Amérique latine les plus endettés. Dans le cas du Mexique, une simple diminution de 1 p. 100 du taux d'intérêt serait l'équivalent d'une augmentation de cinq dollars du prix du baril de pétrole exporté. Au cours de l'année 1985, les taux d'intérêt ont effectivement baissé d'un peu plus de 2 p. 100, mais en chiffres absolus, ils demeurent élevés, compte tenu des niveaux auxquels nous avions été habitués par le passé.

Le Comité reconnaît que les gouvernements des grands pays de l'OCDE peuvent difficilement agir sur les taux d'intérêt au niveau international, et il est bien conscient du fait qu'aucun pays ne peut intervenir seul, même si, de toute évidence, le financement de l'imposant déficit américain a une grande incidence sur le niveau de ces taux. Néanmoins, l'objectif qui consiste à réduire les taux d'intérêt devrait être une priorité pour les pays de l'OCDE, car les pays débiteurs comme les pays créanciers en tireraient un grand avantage.

Le Comité considère important de souligner que toute amélioration de la situation économique des pays de l'OCDE aura des retombées indirectes pour les pays en développement. Si les pays industrialisés réussissaient à faire baisser les taux d'intérêt, à réduire leurs déficits et, d'une manière générale, à assurer l'expansion de leurs économies, ils permettraient du même coup aux pays en développement d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme.

Le libellé des dettes en dollars

M. W.T. Brock, vice-président administratif de la Banque Toronto-Dominion, a attiré l'attention du Comité sur le fait que les dettes ne sont libellées que dans une seule devise. Pour illustrer son propos, il a remis aux membres du Comité un exemplaire d'un discours prononcé en 1985 dans lequel il faisait remarquer que «le fardeau des pays en développement entraînés dans la récession mondiale a été alourdi par le fait que leur dette était libellée dans une devise dont le taux de change était flottant».

> La presque totalité de la dette était, et continue d'être, libellée principalement en une seule devise — en l'occurrence, le dollar américain. Or, l'expérience a montré que le dollar américain était la devise la plus désavantageuse pour ces pays débiteurs. En effet, l'incroyable remontée qu'a connu le dollar américain au cours des dernières années a fait augmenter la valeur de la dette étrangère en devises nationales beaucoup plus rapidement que si elle avait été libellée en plusieurs monnaies.

M. Brock a conclu en disant que «les pays créanciers devaient s'efforcer de modifier les règles établies de façon à permettre aux pays débiteurs de contracter des dettes exprimées en plusieurs devises et assujetties à des taux d'intérêt variables». Une plus grande diversification à ce niveau réduirait en effet le risque pour les pays débiteurs de voir leur dette augmenter soudainement. Toutefois, si au début des années 80, il était désavantageux d'avoir des dettes en dollars américains, le Comité reconnaît que la situation a changé depuis, compte tenu de la forte dévaluation du dollar américain à l'automne de 1985. Les pays débiteurs

peuvent maintenant se féliciter du fait d'avoir contracté des dettes en dollars plutôt qu'en yens ou en marks allemands. En outre, le Comité n'est pas convaincu que la solution du panier de monnaies soit très réalisable, le dollar américain étant considéré comme la principale monnaie du système financier international.

L'harmonisation des réglementations bancaires

Plusieurs banquiers canadiens ont fait remarquer au Comité combien les nombreuses divergences entre les règlements, les mesures de contrôle, les conditions régissant la constitution de réserves et le traitement fiscal auxquels sont assujetties les banques commerciales dans les divers pays de l'OCDE constituaient des entraves qui les empêchaient d'aborder de façon coordonnée et constructive le problème du rééchelonnement de la dette. Ainsi, comme nous le signalions dans le chapitre précédent, les autorités américaines ne demandent aux banques nationales de constituer des réserves pour pertes sur prêts que pour sept pays relativement petits, alors qu'au Canada, l'inspecteur général des banques l'exige pour tout un éventail de pays, dont certains figurent parmi les plus endettés. En outre, le traitement fiscal et comptable des pertes varie considérablement selon les pays. Ainsi, aux États-Unis, les réserves pour pertes peuvent être comptabilisées comme éléments du capital de base, tandis qu'au Canada, elles sont déduites de l'actif consolidé. Les banques canadiennes peuvent déduire de leur revenu imposable une partie du coût de ces réserves, tandis que certaines banques européennes peuvent traiter toutes leurs réserves générales comme des dépenses d'exploitation.

Sans nier l'importance que revêt l'échange de renseignements sur ces différences et leurs conséquences si l'on veut faciliter l'adoption dans les différents pays de lignes d'action également efficaces, **le Comité considère que les gouvernements créanciers auraient avantage** à pousser la recherche plus loin et **à se concerter pour harmoniser les règlements et le traitement fiscal auxquels sont assujetties leurs banques** et pour uniformiser leurs exigences quant au niveau de réserves générales que doivent détenir les banques dans tous les pays de l'OCDE. Il faudrait cependant éviter le piège qui consisterait à accepter comme norme «le plus petit dénominateur commun» en matière de pratiques actuelles, un danger contre lequel nous a mis en garde un banquier que nous avons interrogé.

Heureusement, il semble que cette démarche ait déjà été amorcée. Une entente provisoire a été conclue en janvier 1987 entre les gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis en vue de l'établissement d'un cadre réglementaire commun, fondant les exigences en matière de capital sur l'ampleur des risques pris par les banques prêteuses. Ainsi, les exigences en matière de réserves seraient proportionnelles au risque lié au prêt. Plusieurs banques canadiennes se sont d'emblée montrées favorables à cette proposition, également bien accueillie par le bureau de l'inspecteur général des banques. Le Comité estime que les gouvernements des pays de l'OCDE devraient appuyer cette initiative en favorisant la poursuite de consultations inter-gouvernementales pour que l'harmonisation des réglementations bancaires des divers pays se réalise au plus tôt.

L'accroissement des ressources pour les pays à revenu intermédiaire

Le Comité est arrivé à la conclusion dans le chapitre 4 **qu'il importerait, en ce moment, de maintenir les apports de nouveaux capitaux aux pays du Tiers monde qui ont déjà mis en place des programmes d'ajustement, afin de leur permettre de les laisser en vigueur assez longtemps pour qu'ils portent leurs fruits.** Reste à savoir comment y parvenir. Dans le scénario classique, les pays en voie de développement à revenu intermédiaire devraient chercher les fonds extérieurs dont ils ont besoin surtout auprès des investisseurs privés, tandis que les pays les plus pauvres, eux, continueraient de dépendre de l'APD. Mais l'ampleur de la dette bancaire accumulée, la piètre performance de l'économie mondiale et le manque d'optimisme économique de nombreux pays débiteurs créent un climat d'incertitude peu propice aux investissements privés. Or, la situation n'est pas prête de changer, du moins tant que les créances des banques commerciales n'auront pas été ramenées à des proportions plus raisonnables. Il faut cependant trouver le moyen d'aller chercher les ressources requises. Or, ce sont les gouvernements qui sont les mieux en mesure de fournir les fonds nécessaires, que ce soit directement ou par l'intermédiaire des institutions financières.

La tendance naturelle des pays de l'OCDE a été de n'intervenir que pour soulager le fardeau des pays les plus endettés. Par exemple, le Plan Baker s'est essentiellement attaché au cas de 17 pays débiteurs, dont un bon nombre sont parmi les pays le plus en difficulté. La raison pour laquelle ces pays retiennent presque toute l'attention tient au fait que si l'un ou deux d'entre eux négligeaient ou refusaient d'honorer leurs obligations, l'ensemble du système financier international serait menacé. Il en résulte que les pays les moins endettés sont parfois laissés pour compte, même si, comme c'est fréquemment le cas, leurs besoins sont relativement plus importants. Les ressources que les pays de l'OCDE sont prêts à investir pour remédier au problème de la dette étant limitées, les pays les plus endettés risquent d'en accaparer une grande partie.

Le récent plan de sauvetage élaboré pour venir en aide au Mexique illustre bien ce problème. Il prévoit des injections massives de fonds de la Banque mondiale, du FMI et de la BID, l'octroi de crédits à des concessions de faveur par des organismes gouvernementaux américains et le prêt de nouvelles sommes considérables à des conditions relativement avantageuses par des banques commerciales. (voir page 28) Il est vital d'aider le Mexique à résoudre ses problèmes de dettes. Il ne faut en aucun cas laisser ce pays s'effondrer. Ce faisant, le Mexique va se voir attribuer une grande partie des sommes que les gouvernements, les institutions financières internationales et les banques commerciales ont accepté de consacrer au règlement du problème de l'endettement. L'arrangement financier négocié avec le Mexique en juillet 1986 représentait presque le tiers des capitaux proposés dans l'initiative Baker. Nous ne voulons pas dire pour autant que le Mexique reçoive trop de capitaux. Le Comité en conclut simplement que les pays prêteurs vont devoir prévoir des sommes plus importantes que prévu pour apporter au problème de l'endettement mondial une solution globale.

On a très souvent reproché aux banques commerciales d'avoir trop été libérales avec les pays du Tiers monde par le passé. Le présent rapport expose d'ailleurs en détail la façon dont elles ont pu consentir des crédits aussi importants, et détenir en fin de compte près de 80 p. 100 de la dette totale du Mexique, par exemple. À

la lumière de cette expérience, **le Comité se demande s'il était sage d'inciter les banques à accorder autant de nouveaux crédits au Mexique,** soit plus de 50 p. 100 de l'ensemble des allégements, compte tenu du fait que le remboursement s'échelonnera sur une période relativement longue, soit vingt ans, et qu'il comportera une possibilité de différer de sept ans le paiement du capital. Le rôle traditionnel des banques commerciales devrait être de prêter à court terme pour faciliter les échanges commerciaux. Les fonds d'investissement devraient provenir de capitaux privés. À l'heure actuelle, **le Comité croit que les pays de l'OCDE devraient continuer de s'efforcer d'aider les banques à se dégager graduellement de leurs problèmes actuels de crédit avec les pays du Tiers monde. Dans les prochaines négociations avec les autres pays débiteurs, il faudrait un peu moins inciter les banques à consentir de nouveaux prêts, comme on l'a fait dans les négociations avec le Mexique en 1986, et inviter plutôt les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales à faire crédit.**

Par le passé, les pays en développement ont souvent boudé les investissements privés, notamment les investissements étrangers. Les attitudes ont toutefois changé depuis. Le présent rapport décrit d'ailleurs en détail les nouveaux mécanismes mis au point par la Banque mondiale pour stimuler les investissements privés dans les pays en développement. Certains d'entre eux, qui ont un revenu intermédiaire, se montrent maintenant très ouverts aux investissements étrangers directs, surtout lorsque que ceux-ci favorisent plutôt le développement de marchés locaux et régionaux que la production à grande échelle de produits de base destinés aux pays industrialisés. Malheureusement, à l'heure actuelle, seuls quelques pays sont en mesure de mobiliser ces investissements. Mais comme la situation ne peut pas changer du jour au lendemain, le Comité est d'avis que les gouvernements des pays industrialisés soutiennent plus activement les nouveaux instruments mis en place par la Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale pour stimuler les investissements privés dans les pays du Tiers monde. Si l'on réussit à convaincre les investisseurs privés d'injecter de nouveaux fonds, les banques commerciales seront dans une position de moins en moins vulnérables et pourront reprendre leur rôle traditionnel de prêteurs à court terme.

Pour la plupart des pays débiteurs, ces investissements seront toutefois bien insuffisants et mettront beaucoup de temps à venir. Il faut pourtant trouver de toute urgence des fonds ailleurs que dans les banques et chez les investisseurs privés. Les crédits à l'exportation représentent environ 18 à 20 p. 100 de la dette à long terme des pays en développement, et nombre d'entre eux y ont eu recours par le passé pour financer leurs projets. Mais le niveaux des crédits gouvernementaux à l'exportation ou garantis par des États membres de l'OCDE consentis aux pays en développement a chuté de près de la moitié entre 1981 et 1983. Les représentants de la Banque mondiale ont signalé que dans bien des cas, ces montants avaient été utilisés pour le financement de projets mal conçus, qu'ils avaient conduit à des hausses de prix ou encore, qu'ils avaient été à l'origine de corruption. Ils ont également souligné que certains pays ne possèdent aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle de l'utilisation de ces crédits. Quoi qu'il en soit, que le niveau de financement des exportations ait été ou non approprié par le passé, et que les fonds aient été bien dépensés ou non, la décision des organismes gouvernementaux des pays de l'OCDE de freiner ou de cesser le financement des exportations n'a fait qu'aggraver les difficultés des pays débiteurs devant assurer le service de leurs dettes.

Sans les crédits à l'exportation, les pays débiteurs «problématiques» pourraient bien ne pas pouvoir importer l'équipement et les matériaux dont ils ont besoin pour leurs projets de développement. Dans les conditions actuelles, les gouvernements et les institutions sont mieux placés que les banques commerciales pour accorder des crédits aux pays débiteurs en développement. En conséquence, le Comité estime que les gouvernements des pays créanciers devraient encourager leurs organismes officiels de promotion des exportations à reprendre les crédits, voire à les augmenter, et à assurer les projets mis en oeuvre dans les pays ayant appliqué de véritables programmes d'ajustement économique préconisés par le FMI ou la Banque mondiale.

Si les gouvernements créanciers sont effectivement mieux placés pour mettre des fonds à la disposition des organismes de crédit à l'exportation pour le financement des échanges commerciaux, il ne serait pas souhaitable qu'ils se mettent à prêter directement et à long terme aux pays du Tiers monde à revenu intermédiaire pour leur permettre d'assurer leur développement. Les gouvernements des pays de l'OCDE pourraient parfois être tentés de consentir de pareils crédits pour promouvoir les exportations de leurs pays. On ne doit pas oublier non plus que les gouvernements ne sont pas en mesure de négocier sur une base individuelle la conditionnalité de leurs prêts. Au contraire, **le Comité croit que les gouvernements devraient augmenter considérablement leur contribution au financement de la Banque mondiale afin que cette dernière puisse consentir plus de crédits et soulager quelque peu les banques commerciales de l'obligation qui leur est faite de prêter davantage. Il faudrait pour cela que les pays s'engagent à accroître considérablement les montants versés au titre de l'aide publique au développement (APD), et qu'ils exigent que ces fonds soient décaissés par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux.**

Le Comité est d'avis que l'octroi à la Banque mondiale de nouvelles ressources devant lui permettre d'augmenter de façon marquée ses activités de prêt est une solution qui présente l'avantage d'être simple. Elle ne nécessiterait en effet la création d'aucune nouvelle institution, elle aiderait les pays débiteurs à s'acquitter du service de leur dette et réduirait graduellement la vulnérabilité des banques. La principale difficulté en l'occurrence serait probablement d'obtenir l'aval du gouvernement des États-Unis, qui a déjà du mal à faire approuver par le Congrès une modeste augmentation générale de capital dans le cadre de sa contribution à la Banque mondiale. C'est là un obstacle qu'il ne faut pas sous-estimer; certains commentateurs de la politique américaine risquent en effet de considérer qu'il s'agit là d'un moyen de «venir à la rescousse des banques». Mais le Comité estime qu'il serait réaliste et utile d'espérer augmenter les ressources dont dispose la Banque mondiale. Il invite donc le gouvernement canadien à prôner l'adoption de cette solution.

Au sujet de la recherche de nouvelles sources de financement, un nombre croissant d'experts pensent que le Japon, qui est probablement le pays créancier dont la situation financière est la plus solide actuellement, devrait augmenter son aide financière aux pays débiteurs par le biais d'organismes bilatéraux et multilatéraux, et contribuer ainsi à combler le besoin de fonds additionnels. Nous sommes heureux de constater que le Japon a déjà commencé à répondre à l'invitation. En octobre 1986, date de la dernière reconstitution, il a augmenté sa quote-part à l'IDA, et en décembre, il a accepté de prêter 3 milliards de dollars de

droits de tirage spéciaux au FMI pour l'aider à subventionner les programmes d'ajustement structurel. Le Comité considère que les institutions financières internationales seraient plus efficaces et plus dynamiques si le Japon et les autres pays créanciers qui ont des balances de paiements excédentaires acceptaient d'accroître leurs contributions.

L'aide aux pays à faible revenu

D'après Mme Catley-Carlson, présidente actuelle de l'ACDI, trois solutions s'offrent aux gouvernements créanciers pour soulager le fardeau d'endettement au titre de l'APD des pays débiteurs les plus pauvres : assouplir les conditions de rééchelonnement des dettes, en accordant notamment des moratoires plus longs sur le remboursement et en reportant les échéances; augmenter l'aide financière pour aider ces pays à s'acquitter du service de leurs dettes actuelles au titre de l'APD, tout en se gardant une marge de manoeuvre pour de nouveaux investissements; et annuler les dettes en transformant en subventions les prêts consentis par le passé au titre de l'APD. Seule une de ces solutions exigerait des débours additionnels au titre de l'APD. La plupart des mesures d'allégement consenties par les pays créanciers ont pris la forme de rééchelonnements accordés individuellement par l'intermédiaire du Club de Paris. Certains pays ont fait exception, notamment le Canada, qui a accepté en 1977 de radier l'encours de dette de huit pays africains les plus pauvres. Il y a eu aussi la décision prise en 1986 par plusieurs pays, dont le Canada, de dispenser désormais toute l'aide au titre de l'APD sous forme de subventions et enfin, l'offre faite en 1986 par le Canada et plusieurs autres pays de consentir un moratoire de 15 ans sur le paiement des intérêts de la dette. Les rééchelonnements de dettes publiques se sont considérablement multipliés au cours des dernières années, et il est même arrivé que certains pays débiteurs obtiennent un deuxième et un troisième rééchelonnements. Mais en aucun cas les rééchelonnements approuvés par le Club de Paris n'ont amené de diminution, de radiation ou d'effacement des dettes publiques d'un pays, même dans le cas où les échéances ont été reportées et où l'on a octroyé un rééchelonnement pluriannuel (l'Équateur en 1985 et la Côte-d'Ivoire en 1986).

Le Comité appuie le principe annoncé par le gouvernement canadien dans son budget de 1986 voulant que désormais, l'APD soit entièrement versée sous forme de subventions plutôt que sous forme de subventions jumelées à des prêts, comme c'était le cas auparavant. Le Comité applaudit également l'initiative prise en 1986 par le Canada, qui a offert à un certain nombre de pays africains à faible revenu un moratoire de 15 ans sur le remboursement des intérêts sur les prêts consentis au titre de l'APD. Ce sont là des mesures concrètes qui apportent un réel soulagement au problème du remboursement de la dette publique des pays en voie de développement à faible revenu. Entre autres moyens d'assouplir les conditions de rééchelonnement imposées à ces pays, **le Comité aimerait que les gouvernements des autres pays de l'OCDE adoptent des politiques comparables à celle du Canada, qui a accordé en 1986 un moratoire de 15 ans sur le paiement d'intérêts.** Jusqu'à maintenant, les Pays-Bas ont adopté des mesures similaires et un certain nombre d'autres pays songent à l'imiter. En outre, il faudrait encourager les autres pays de l'OCDE qui n'ont encore rien fait à emboîter le pas aux pays, dont le Canada, qui, en 1977, ont radié ou converti en subventions les encours de prêts des pays les moins avancés. Plusieurs pays vont plus loin encore

et seraient prêts à approuver une radiation plus généralisée des dettes contractées par des pays à faible revenu. Le Comité a appris que le gouvernement du Royaume-Uni avait effacé la dette de huit pays d'Afrique et d'Asie en grande difficulté, après avoir étudié chaque cas individuellement et obtenu préalablement l'accord du FMI. L'Allemagne a adopté une formule intermédiaire de radiation partielle comportant une annulation des charges d'intérêt sur les dettes publiques moyennant certaines conditions. Un autre mécanisme est actuellement appliqué à titre expérimental au Royaume-Uni pour soulager le fardeau des pays débiteurs à faible revenu, le gouvernement britannique permettant à ces pays de rembourser leurs dettes en devises nationales. Cette solution évite l'épuisement total des maigres réserves de devises étrangères.

Si elles étaient adoptées, ces différentes approches pourraient soulager quelque peu le fardeau des pays débiteurs à faible revenu lourdement endettés.* À l'époque où le Canada a annoncé son moratoire sur la dette, l'honorable Monique Vézina, ministre responsable, avait laissé entendre que cette offre pourrait également être faite à d'autres pays parmi les plus pauvres, ailleurs qu'en Afrique subsaharienne. Ce genre de moratoire pourrait profiter à d'autres pays, également très défavorisés, dans les Antilles par exemple. Le Comité exhorte le gouvernement canadien à envisager le coût de ces propositions ou d'autres formules similaires, afin d'analyser dans quelle mesure elles pourraient être appliquées, le cas échéant, à d'autres pays. De l'avis du Comité, la nature de ces mesures et propositions montre clairement qu'il n'est plus réaliste de s'attendre à un remboursement des prêts consentis aux pays les plus pauvres.

L'augmentation de l'aide au titre de l'APD par l'intermédiaire des organismes multilatéraux

Si le Canada veut pouvoir accroître les décaissements des organismes multilatéraux sans modifier les ressources actuelles, il faut augmenter la proportion d'APD versée directement par leur intermédiaire. Par le passé, dans les années 1978-1979, le Canada versait près de 25 p. 100 de son APD par le biais des banques multilatérales de développement. Le Comité propose que le Canada revienne à cette pratique, comme il a recommandé une augmentation marquée de la contribution canadienne à la Banque mondiale. En faisant cette proposition, le Comité ne met pas en doute l'efficacité de l'ACDI à dispenser son aide bilatérale au développement, cet aspect n'ayant pas été abordé dans cette étude. Au contraire, cette orientation illustre l'impression qu'a eue le Comité qu'il fallait, dans la situation actuelle, permettre à la Banque mondiale d'augmenter ses prêts aux pays débiteurs «problématiques» qui acceptent d'apporter des ajustements structurels à leurs économies. Selon le Comité, il faut non seulement augmenter les ressources de la Banque mondiale, mais également celles de sa filiale, l'IDA. Par conséquent, **le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100.**

---

* Le Comité signale que le 2 avril 1987, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé qu'on lui propose de nouveaux moyens de venir en aide aux pays endettés à faible revenu de l'Afrique, et qu'à cette fin, il a formé un nouveau groupe consultatif de dix personnes, intitulé: *Groupe consultatif sur les flux financiers pour les pays africains les plus touchés.*

Le gouvernement canadien pourrait très bien prendre une partie du budget de son programme d'aide bilatérale et augmenter ainsi sa contribution aux institutions financières multilatérales, comme nous le recommandons dans ce rapport. Il serait toutefois préférable pour le pays de trouver le moyen d'augmenter légèrement le budget annuel de l'aide versée chaque année au titre de l'APD.

Dans le budget de mai 1986, le gouvernement canadien annonçait qu'il était dans l'obligation de reporter l'engagement pris à peine un an auparavant de porter à 0,7 p. 100 d'ici 1990 la part du PNB consacrée à l'APD. Dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire, le gouvernement a décidé de reporter à l'an 2000 cet objectif et de continuer de réserver à l'APD la proportion actuelle de 0,5 p. 100 du PNB jusqu'en 1990.

De l'avis du Comité, le danger que comporte cette décision est la perspective de voir le niveau réel de l'aide au développement accordée par le Canada stagner d'ici à 1990. Et si le passé est garant de l'avenir, on peut même appréhender qu'en 1990, le gouvernement en place ne décide de remettre encore l'augmentation de la part du PNB consacrée à l'APD. Même si le gouvernement s'est engagé en 1975 à porter cette proportion à 0,7 p. 100 du PNB, aucune date n'avait été fixée à l'époque et, en réalité, ce pourcentage n'a fait que diminuer depuis cinq ans. Comme le montre le tableau 10, le pourcentage de l'APD a atteint un sommet en 1975-1976, puisqu'il représentait 0,53 p. 100 du PNB, un niveau qu'il n'a jamais retrouvé depuis. Devant un déficit qu'on n'arrive pas à résorber et face à la multiplicité des demandes auxquelles le gouvernement doit faire face, on risque de voir l'histoire se répéter en 1990 et constater alors que l'augmentation de l'APD en chiffres absolus doit encore être reportée.

TABLEAU 10

L'aide publique au développement versée par le Canada

Exercice financier	Volume (en millions de dollars canadiens)	en pourcentage du PNB
1974-1975	750	0,49
1975-1976	910	0,53
1976-1977	972	0,49
1977-1978	1 045	0,49
1978-1979	1 149	0,48
1979-1980	1 219	0,45
1980-1981	1 227	0,40
1981-1982	1 403	0,41
1982-1983	1 563	0,43
1983-1984	1 814	0,46
1984-1985	2 087	0,49
1985-1986	2 174	0,48

Pour éviter cette situation, **le Comité recommande que le gouvernement s'engage dans son prochain budget à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans treize**

ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB. Cette solution serait non seulement plus facile à administrer financièrement, car les augmentations annuelles prévues seraient minimes, mais elle permettrait également au gouvernement de pouvoir légitimement inviter les autres gouvernements à accroître leurs contributions réelles à l'aide au développement. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer précisément l'ampleur des augmentations nécessaires du budget de l'aide publique, la croissance réelle du PNB étant difficilement prévisible, on pourrait au moins accepter le principe d'augmentations annuelles minimes.

La participation des gouvernements créanciers

Mis à part les traitements d'exception accordés aux pays de l'Afrique subsaharienne les plus pauvres, tous les gouvernements des pays de l'OCDE ont hésité à admettre la validité de solutions telles que l'annulation des dettes et la participation directe des créanciers. Il pourrait être intéressant de savoir à cet égard ce qu'il est advenu de certaines obligations gouvernementales pendant la période de l'entre-deux-guerres. Après s'être efforcé au début de la grande dépression, de recouvrer les dettes contractées par les gouvernements alliés au cours de la Première Guerre mondiale, — efforts qui ont échoué, même s'ils ont entraîné la chute du gouvernement Herriot en France — le gouvernement des États-Unis a finalement décidé d'abandonner la partie en 1933. De la même façon, les efforts entrepris en vue d'amener l'Allemagne à dédommager les pays qu'elle avait envahis ont eu des conséquences économiques et politiques désastreuses. Malheureusement, ces tentatives n'ont été abandonnées qu'après l'arrivée d'Hitler au pouvoir. Ces deux anecdotes montrent que le fait pour certains pays d'insister pour que des pays débiteurs respectent des obligations qui sont au-delà de leurs moyens peut avoir certaines conséquences non négligeables.

Comme nous l'avons signalé dans le chapitre 4, les graves difficultés d'endettement de certains pays ont souvent dissuadé les investisseurs de lancer dans ces pays des projets d'envergure, même lorsque leur rentabilité était évidente, par crainte d'un effondrement de l'économie. Psychologiquement, la lourdeur de la dette tend à créer un climat de pessimisme, qui neutralise en grande partie les avantages qui pourraient résulter des mesures d'ajustement adoptées. Il est maintenant évident que le Plan Baker, qui n'a pas envisagé les répercussions de la dette, n'a pas suscité le climat d'espoir et d'optimisme indispensable à la réussite de toute politique d'ajustement.

L'expérience relativement positive de l'Indonésie, qui a réussi à se sortir des conditions économiques désastreuses dans lesquelles elle se trouvait vers la fin des années soixante et au début des années soixante-dix et à régler les énormes dettes intergouvernementales laissées par le président Sukarno, illustre bien les succès qu'on peut obtenir lorsqu'on applique les bonnes mesures. L'envergure de la dette à cette époque n'était toutefois pas comparable à celle de la dette actuelle. Le gouvernement qui a succédé au président Sukarno s'est vu offrir des prêts à des conditions très avantageuses et à faibles taux d'intérêt, avec différé d'amortissement de plusieurs années sur le principal et les intérêts et des calculs d'intérêts simples. Par la suite, en vertu d'une entente de rééchelonnement à long terme négociée en 1970, l'Indonésie s'est vu accorder le droit, advenant une baisse de ses recettes d'exportation, de reporter un maximum de trois paiements annuels. Cette

approche a été calquée sur un ancien accord de prêt anglo-américain datant de 1946. L'économie indonésienne se comporte bien depuis cette époque; sa croissance est vigoureuse et le taux d'inflation demeure relativement bas.

Dans les exemples susmentionnés, les titres de dettes étaient tous détenus par des gouvernements. Or, il est beaucoup plus facile de gérer des problèmes de remboursement lorsqu'il s'agit de dettes souveraines, car les gouvernements peuvent décider d'assouplir leurs exigences ou même, de ne pas y donner suite; en outre, ils sont capables d'absorber les pertes qui peuvent en résulter.

Le problème auquel fait actuellement face la communauté financière internationale est beaucoup plus sérieux que ceux auxquels elle a été confrontée par le passé dans des circonstances similaires, non seulement parce que la dette accumulée est plus considérable, mais aussi parce qu'elle est en grande partie détenue par des banques commerciales. Les banques doivent fonctionner dans des cadres réglementaires très rigides, ce qui restreint leur liberté d'action. En outre, leur vocation d'affaires ne leur permet pas tellement d'absorber des pertes, qui pourraient affaiblir grandement leur rentabilité et miner complètement la confiance que leur accorde le public.

Les États pourraient intervenir et assumer, par l'un ou l'autre des mécanismes proposés, une partie ou la totalité des créances des banques commerciales, ou encore, en garantir le remboursement. Mais l'adoption d'une telle approche donnerait raison à ceux qui reprochent déjà aux gouvernements de «venir à la rescousse des banques», autrement dit, de les sortir d'une impasse résultant de leurs erreurs passées. Mais le Comité croit que si le problème d'endettement devait se détériorer au point de menacer la rentabilité même des banques, il vaudrait mieux laisser les gouvernements intervenir que d'assister à des faillites de banques en chaîne. Le Comité est d'ailleurs convaincu que cette initiative serait bien comprise du public.

Il serait désastreux de voir la situation se détériorer au point de requérir une intervention gouvernementale en vue de prévenir la faillite de grandes banques. Les gouvernements responsables devraient sans tarder apporter des mesures correctrices afin qu'on n'en vienne jamais là. Heureusement, les gouvernements ont les moyens d'aider les banques sans qu'on leur reproche immédiatement d'être «venus à la rescousse» des banques. Ainsi, en augmentant leur contribution aux ressources de la Banque mondiale pour lui permettre de prêter davantage, les gouvernements pourraient contribuer à réduire les pressions exercées sur les banques commerciales pour les inciter à consentir de nouveaux crédits. Les gouvernements pourraient également modifier le statut fiscal des réserves générales que doivent détenir les banques, les encourageant aussi à se constituer des provisions pour pertes.

Les difficultés actuelles des débiteurs et des créanciers constituent une réelle menace pour les fondements du système financier international. Le Comité estime que les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale, s'ils veulent éviter une grave déstabilisation de leur économie nationale.

Le dialogue avec les pays débiteurs

Bien que les pays créanciers aient préféré jusqu'à maintenant jouer un rôle relativement effacé dans le règlement du problème, les pays emprunteurs ont commencé à s'adresser à eux de façon plus systématique, car ce sont en définitive eux qui contrôlent les banques et les institutions financières internationales. Les pays endettés réclament la tenue d'une conférence internationale sur la question de l'endettement. Comme nous l'avons déjà signalé au chapitre 4, les ministres des pays latino-américains, lourdement endettés, ont revendiqué en 1985:

> un dialogue politique...entre pays créanciers et pays débiteurs, un dialogue qui devra être structuré et se dérouler devant une tribune compétente, de façon que l'on puisse étudier les problèmes que posent aux protagonistes la crise de croissance des pays dits en développement.

En général, les pays de l'OCDE ont été plutôt réticents à l'idée d'une conférence internationale à laquelle participeraient aussi les pays endettés, craignant surtout qu'elle donne lieu à des confrontations entre pays industrialisés et pays en développement qui compliqueraient, pour le moins, la résolution des problèmes. Peut-être appréhendent-ils également la formation d'un «cartel» des pays endettés, bien que jusqu'à maintenant, les pays débiteurs aient agi de façon responsable. Ces derniers ont reconnu qu'il n'était pas dans leur intérêt d'adopter une attitude commune de confrontation ou de se concerter pour répudier leurs dettes, solution déjà prônée par Fidel Castro et que les gouvernements des pays latino-américains semblent avoir rejetée parce que conflictuelle par définition.

Le Comité considère qu'il est temps maintenant que les pays créanciers cessent de refuser le dialogue direct avec les gouvernements des pays débiteurs. Dans certaines démocraties endettées, la situation devient de plus en plus difficile, et les gouvernements font l'objet de vives critiques. Les groupes d'opposition les pressent d'adopter des mesures unilatérales et radicales contre les créanciers, jugés responsables du ralentissement de la croissance, de la chute du niveau de vie et de l'augmentation du chômage. Récemment, des émeutes ont éclaté dans plusieurs pays endettés démocratiques lorsque des groupes ont exigé de meilleures conditions de vie et une aide économique. Dans certains cas, les créanciers, les banques et les gouvernements de l'OCDE, aussi bien que le FMI, sont tous assimilés à de vulgaires percepteurs, qui se contentent de piller le Tiers monde, sans se soucier des problèmes qui peuvent en résulter.

Nous avons déjà indiqué dans notre rapport la nécessité pour les gouvernements créanciers de participer plus activement et plus directement à la gestion du problème de la dette. Ils ont trop à perdre pour laisser les négociations se dérouler uniquement entre les banques commerciales et les pays débiteurs, le FMI agissant tantôt comme intermédiaire, tantôt comme organe de soutien. Bien que le cas de chacun des pays débiteurs soit différent, leur situation comporte bien des éléments communs qui pourraient être clarifiés entre gouvernements débiteurs et créanciers. Parmi les sujets qui pourraient être abordés, mentionnons, notamment l'éventualité d'un recours accru aux rééchelonnements pluriannuels des dettes publiques et bancaires, les retombées des politiques d'ajustement structurel mises en oeuvre, la capitalisation des intérêts, les répercussions économiques du fardeau de la dette, la possibilité d'une diminution des taux d'intérêt, le rôle des crédits à

l'exportation, les conséquences de remboursement des intérêts en devises nationales ou l'ajustement des modalités de remboursement en fonction des recettes d'exportation ou du prix des matières premières.

Le Comité estime que ces discussions entre gouvernements débiteurs et créanciers seraient utiles, car les deux parties forment actuellement deux groupes isolés. Une discussion de ces questions aux échelons supérieurs de la hiérarchie politique des deux camps favoriserait une meilleure compréhension de leurs problèmes respectifs. Elle permettrait peut-être d'aboutir à un consensus, duquel surgirait un engagement plus ferme de trouver une stratégie commune pour régler le problème. Compte tenu des pressions exercées sur eux pour les inciter à prendre des mesures unilatérales, certains gouvernements débiteurs se sentent isolés et ne savent pas trop quelle voie emprunter. Ces discussions les aideraient à adopter une position plus modérée. Certains gouvernements démocratiques débiteurs sont actuellement la cible d'attaques internes très virulentes, et plusieurs nouvelles démocraties d'Amérique latine semblent même menacées. S'ils sentaient que les gouvernements créanciers comprennent leurs difficultés, les gouvernements débiteurs pourraient peut-être éviter de céder aux pressions.

Le Comité pense que ces discussions pourraient être organisées par le Comité intérimaire du FMI, en collaboration avec la Banque mondiale. Un comité spécial pourrait peut-être être établi au sein de cet organisme pour structurer le dialogue entre pays créanciers et pays débiteurs, et ce sur une base régionale, puisque les problèmes d'endettement des pays d'Amérique latine sont très différents de ceux des pays d'Afrique à faible revenu.

Le Comité recommande que le gouvernement canadien endosse et préconise publiquement l'idée d'un dialogue organisé sous l'égide du Comité intérimaire du FMI entre gouvernements créanciers et débiteurs.

Le Groupe consultatif sur l'endettement international

Outre les rencontres entre pays créanciers et débiteurs en vue d'amorcer la discussion sur les diverses dimensions du problème de la dette, le Comité estime nécessaire de mettre sur pied des mécanismes de consultation permanents. C'est dans cet esprit qu'il recommande la création d'un petit groupe d'experts éminents, originaires de pays du Nord comme du Sud, qui pourrait être désigné sous le nom de Groupe consultatif sur l'endettement international. Ces experts pourraient être nommés, à titre consultatif, par le Comité intérimaire du FMI ou par un comité mixte formé du Comité de développement de la Banque mondiale et du FMI. Ils auraient pour mandat de surveiller l'évolution des problèmes d'endettement, d'étudier leur incidence sur les autres secteurs de l'économie mondiale, d'évaluer les succès et les échecs du FMI et de la Banque mondiale, de veiller à ce que les gouvernements des pays débiteurs respectent leur engagement de mieux gérer leurs économies et d'effectuer des ajustements structurels, de sensibiliser l'opinion aux problèmes de l'endettement, particulièrement dans les pays les plus pauvres, et enfin, d'essayer d'amener les pays créanciers à rechercher eux-mêmes des mesures correctrices.

Ce Groupe consultatif sur l'endettement international ne serait pas tenu de produire un rapport, comme les Commissions Pearson et Brandt sur l'assistance

au développement, ni d'intervenir directement dans les processus de rééchelonnements individuels. Ses conseils porteraient sur les dettes publiques, de même que sur les dettes envers les banques commerciales. Sa tâche consisterait à faciliter les relations internationales et la médiation entre les groupes d'intérêt publics et privés touchés par la question de la dette. Les Comités intérimaire et de développement n'ont ni le mandat, ni le mode de fonctionnement voulus pour jouer ce rôle, et il n'existe pas non plus d'autres institutions internationales qui puissent remplir cette fonction.

Un groupe consultatif qui serait doté d'un tel mandat et formé d'experts reconnus et compétents, choisis parmi les groupes d'intérêt en cause des divers pays, pourrait, grâce à la qualité et au désintéressement de ses conseils, contribuer à améliorer la perception des intérêts communs que partagent les principaux acteurs. Il pourrait également aborder les questions et les cas particuliers dans une perspective plus large et à plus long terme. Devant un problème dont les répercussions peuvent être aussi graves pour la santé future de l'économie mondiale, ce groupe pourrait nous apporter cette nouvelle vision globale qui nous fait tant défaut.

Le Comité incite le gouvernement canadien à convaincre ses six partenaires du Sommet, de même que le Conseil de l'OCDE, qu'il est urgent de créer un Groupe consultatif sur l'endettement international.

Chapitre IX

LA GESTION DU PROBLÈME DE LA DETTE: L'OPINION DU COMITÉ

Depuis près de cinq ans, le problème de la dette du Tiers monde domine le paysage économique international, et seules les négociations de rééchelonnement, menées la plupart du temps par le FMI, ont permis jusqu'à maintenant d'éviter l'effondrement du système financier international, qui aurait eu des conséquences catastrophiques. Petit à petit et avec plus ou moins de succès, les banques commerciales sont arrivées à se rendre moins vulnérables, en augmentant leurs réserves pour pertes et en améliorant leur ratio de fonds propres, ou plus précisément, en maintenant leur encours de prêts à son niveau actuel. Mais la décision du Brésil en février 1987 de suspendre ses paiements d'intérêts nous a fait récemment comprendre la gravité du problème de l'endettement du Tiers monde.

Pendant ces cinq ans, les pays en voie de développement ont dû se contenter de gérer leurs économies sans pouvoir compter sur ces injections massives de fonds empruntés qui avaient stimulé leur activité économique dans les années soixante-dix. En dépit de la réduction de leurs importations et de l'apparition d'excédents des balances de paiements, la plupart des 57 pays débiteurs «problématiques» n'ont pas été capables de payer régulièrement et à temps leurs intérêts et encore moins, de réduire de façon marquée leurs encours de prêts. La plupart d'entre eux continuent de réclamer des allégements sous une forme ou une autre.

On avait espéré que les mesures d'austérité adoptées par les pays débiteurs, les accords de rééchelonnement et les crédits additionnels consentis par les banques commerciales et les institutions financières internationales créeraient des conditions qui permettraient à la plupart des pays du Tiers monde de ramener leurs dettes à des proportions plus réalistes, mais cet espoir ne s'est pas concrétisé. Au contraire, les pays débiteurs sont de plus en plus nombreux à clamer qu'ils n'arriveront pas à gérer leurs dettes si on ne leur apporte pas des allégements ou une aide supplémentaire. Il aurait fallu pouvoir leur prouver que d'autres pays avaient réussi à se sortir de l'impasse, ou qu'il y avait pour eux des raisons d'espérer. Pendant un certain temps, l'exemple du Brésil a semblé pouvoir leur donner cet espoir. Étant donné l'importance que ces pays attachaient à ce modèle, il n'est pas étonnant que la grave détérioration des exportations du Brésil, suivie peu après par la décision de ce pays de suspendre ses paiements d'intérêts sur ses dettes les plus importantes, aient assombri les perspectives de règlement du problème de la dette. Devant l'ampleur des obligations actuelles des pays débiteurs latino-américains qui, en principal et en intérêts, pourraient dépasser les

94 milliards de dollars pour les seules années 1987 et 1988, la nécessité d'envisager le problème sous un jour nouveau est devenue de plus en plus évidente.

L'issue de la prochaine ronde de négociations qu'il faudra engager avec le Brésil est difficile à prévoir. Ainsi, il n'est pas certain qu'on réussira cette fois à persuader les banques de mobiliser de nouveaux capitaux et de rééchelonner l'encours de la dette du Brésil aussi facilement que dans le cas du Mexique. Il a fallu attendre neuf mois après l'annonce de la conclusion d'un accord avec le Mexique avant de mettre au point les derniers détails de l'entente finale avec les banques commerciales. En outre, certaines mesures prises par le Brésil, notamment l'accumulation de stocks de blé et le rappel de pétroliers pour éviter leur confiscation, nous laissent croire que le Brésil est déterminé à obtenir des allégements à plus long terme que ceux consentis au Mexique. Il faut donc s'attendre cette fois-ci à des pourparlers plus difficiles et plus longs.

Le Comité est conscient du fait que les ministres responsables de la gestion des finances publiques dans les pays de l'OCDE doivent toujours tenir des propos modérés. Leurs déclarations publiques doivent nécessairement donner l'impression que le problème de la dette n'est pas insoluble et qu'il est possible d'en venir à bout, ne serait-ce que pour ne pas envenimer les choses. Par contre, les observateurs financiers et les journalistes peuvent se permettre, comme ils le font d'ailleurs très souvent, de déclarer incidemment, en parlant de la dette du Tiers monde, que «chacun sait qu'elle ne sera jamais remboursée», ou de faire d'autres commentaires semblables.

Le Comité se situe, quant à lui, entre ces deux extrêmes, et il ne peut se permettre de tenir des propos aussi fortuits que le font les médias. D'ailleurs, ses responsabilités ne sont pas non plus de la même nature que celles des ministres. C'est donc en vertu de cette position privilégiée qu'il livre ici ses observations.

Certains principes de base

En cette période difficile où la négociation entre les partenaires semble devoir être très ardue, il importe de rappeler certains principes de base.

La faiblesse de l'activité économique enregistrée depuis 1980, qui s'est traduite par une diminution des échanges internationaux et par l'effondrement du prix des matières premières, nous oblige à de plus grands efforts en vue de résoudre le problème de la dette. Le Comité a déjà indiqué au chapitre 8 que l'action la plus utile des gouvernements créanciers pour aider les pays débiteurs en difficulté à respecter leurs engagements serait de s'attacher à l'amélioration de la situation économique mondiale. En d'autres termes, ils devraient déployer des efforts concertés et soutenus pour faire baisser les taux d'intérêt, ou du moins, les maintenir à leur niveau actuel, juguler l'inflation, réduire leurs déficits et d'une façon générale, promouvoir la croissance.

La situation des pays débiteurs serait également bien meilleure si on leur facilitait l'accès aux marchés des pays de l'OCDE, plutôt que de les laisser se heurter aux mesures protectionnistes de plus en plus nombreuses, comme on l'a fait ces dernières années. Le Comité a insisté dans le chapitre précédent sur la nécessité de convaincre les pays créanciers de laisser entrer sur leurs marchés les

produits des pays en voie de développement. Pour pouvoir croître et assumer le service de leurs dettes, les pays endettés doivent pouvoir exporter leurs produits. Force nous est de reconnaître que les droits préférentiels dont ils bénéficiaient par le passé ne sont plus aussi avantageux aujourd'hui compte tenu de la panoplie croissante de contingentements, de subventions et autres barrières non tarifaires. Le Canada n'est pas vraiment un exemple de pays qui laisse librement entrer les produits des pays en voie de développement, comme l'illustre sa participation à l'Accord Multifibres régissant les importations de textiles et de vêtements, qui restreint l'entrée des produits du Tiers monde.

Le Comité presse le gouvernement du Canada de reconnaître les avantages mutuels qu'engendrerait l'adoption de toute mesure visant à permettre une plus grande ouverture de ses marchés aux pays en voie de développement endettés. Non seulement cette initiative permettrait d'améliorer les perspectives de remboursement des prêts consentis par les banques commerciales canadiennes, mais elle renforcerait également les économies des pays débiteurs et créerait peut-être de nouveaux débouchés pour les exportations canadiennes.

Les pays débiteurs «problématiques» devront, de leur côté, persister dans leurs efforts en vue d'améliorer leur rendement économique. Dans le chapitre 4, le Comité recommande, entre autres éléments essentiels de toute stratégie visant à régler le problème de la dette, d'importants ajustements aux politiques économique et fiscale de ces pays.

Nécessité d'adopter une nouvelle stratégie face à la dette

Pour bénéfiques que puissent être les orientations mentionnées ci-haut, les effets des mesures d'ajustement structurel adoptées par les pays débiteurs, de même que les résultats des actions prises par les pays créanciers en vue de libéraliser les échanges commerciaux ne se feront sentir qu'à long terme. Il faut dans un premier temps améliorer la situation des populations et des gouvernements des pays débiteurs, qui ont été particulièrement mis à l'épreuve par la stratégie actuelle de gestion de la dette. Toutes proportions gardées, si les banques commerciales demeurent encore très vulnérables, elles ont tout de même réussi à réduire considérablement leurs risques au cours des cinq dernières années en augmentant leurs réserves pour pertes et en améliorant leur ratio de fonds propres. Bien que la dette globale n'ait pas beaucoup diminué, les banques ont d'une façon générale continué de recevoir d'importants paiements d'intérêts (Voir Tableau 7, page 66). Pour leur part, il semble que la stratégie adoptée jusqu'à maintenant convienne aux gouvernements créanciers, dans la mesure où elle leur a permis de ne pas intervenir directement. Ainsi, la première réaction, au début de 1987, des gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon a été de rejeter la proposition du ministre des Affaires étrangères du Brésil, qui voulait instaurer un dialogue direct sur le problème de la dette. Les pays ont donc écarté toute éventualité d'une intervention gouvernementale et ont insisté pour que le Brésil traite directement avec les banques commerciales.

Ce sont donc principalement les pays débiteurs qui critiquent l'approche actuelle, considérant que les cinq années d'austérité qu'ils ont dû s'imposer n'ont en rien allégé le fardeau de leur dette. Au contraire, les niveaux de vie réel ont baissé. Dans des circonstances aussi pénibles, les pays débiteurs qui pourraient

être tentés d'interrompre le remboursement des intérêts de leur dette risquent à l'avenir de se voir refuser des crédits supplémentaires ou d'avoir à subir les mesures de représailles des gouvernements créanciers, prenant la forme, par exemple, d'une réduction de l'aide consentie. La menace de ces risques suffira-t-elle à persuader les pays débiteurs de poursuivre les efforts entrepris en vue de redresser leurs économies, alors même qu'ils ont tant de mal à préserver des excédents commerciaux suffisants, suffisants du moins pour leur permettre de payer les intérêts de leurs dettes?

Face à la forte diminution de ses réserves, passées de 9 à 4 milliards de dollars en six mois, le Brésil a décidé arbitrairement et unilatéralement en 1987 de suspendre le paiement mensuel de ses intérêts en vue de renforcer sa position de négociation. Devant la ligne d'action adoptée par ce pays, peut-être y a-t-il lieu de se demander s'il est réaliste d'espérer persuader les gouvernements des pays débiteurs qui éprouvent de graves difficultés financières et politiques d'exiger une nouvelle fois de leurs populations qu'elles réduisent considérablement leur consommation et de recommencer leurs versements sur le service de la dette, si leurs créanciers n'acceptent pas en contrepartie d'alléger leurs obligations.

La situation des différents pays débiteurs est très variable. Il y a d'une part quelques pays, en Asie surtout, dont l'économie est fortement orientée vers l'exportation et dont la dette est raisonnable et d'autre part, des pays plus pauvres, essentiellement en Afrique subsaharienne, dont la dette est constituée en grande partie de prêts souverains. Un grand nombre de ces pays sont tout à fait incapables de rembourser ne serait-ce que les intérêts de leur dette. La décision du Canada et de quelques autres pays comme la Suède et les Pays-Bas d'annuler la dette des pays les plus pauvres et de leur dispenser désormais leur aide sous forme de subventions est peut-être la solution la mieux inspirée pour remédier à leur situation désespérée. Une grande partie de la dette de l'Afrique subsaharienne doit être considérée comme un problème d'aide, et il convient d'acheminer de nouveaux flux de capitaux en direction de ces pays pauvres par l'intermédiaire des institutions financières internationales.

Entre ces deux catégories extrêmes, on trouve les pays débiteurs à revenu intermédiaire, pour la plupart latino-américains, qui ont une dette importante, principalement envers les banques commerciales. Dans la mesure où ils acquittent leurs paiements d'intérêts à mesure, les banques pourront sans doute s'accommoder de la situation. Les gouvernements et les entreprises privées dans les pays de l'OCDE ont fait des prêts considérables, dont la plupart ne sont jamais remboursés, mais simplement reconduits régulièrement. Si on suppose un taux moyen d'inflation de 4 p. 100 qui réduirait de moitié la valeur absolue des prêts tous les dix ans et si l'on vire au compte de la réserve pour pertes 3 à 4 p. 100 de la créances douteuse, les banques peuvent espérer améliorer considérablement leur situation d'ici dix ans.

Le problème crucial auquel devra faire face la communauté internationale consiste à savoir comment les pays débiteurs à revenu intermédiaire vont réussir à se tirer d'affaire pendant cette décennie. Pourra-t-on les persuader de restreindre leur demande intérieure, de limiter leurs importations et de s'acquitter régulièrement de leurs charges d'intérêts? La stratégie adoptée à l'issue des pourparlers avec le Mexique en 1982 a-t-elle aidé ou encouragé les pays débiteurs à mettre en oeuvre des mesures de redressement? Les nouveaux apports de

capitaux proposés dans le Plan Baker seront-ils suffisants pour promouvoir la croissance? Réussira-t-on à mobiliser les capitaux nécessaires? Le fardeau de la dette n'est-il pas, en soi, une entrave à la croissance et, si oui, comment peut-on alléger ce fardeau?

Telles sont les questions dont le Comité a longuement débattu au cours de ses audiences et dans les nombreuses discussions qui se sont déroulées au cours de la préparation de ce rapport. De façon générale, le Comité pense que **l'approche «cas par cas», si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit désormais être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de la dette. Outre la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes multilatéraux et les gouvernements créanciers puissent acheminer davantage de fonds aux pays débiteurs.** Exténués par cinq années d'austérité, comment les gouvernements des pays débiteurs peuvent-ils espérer trouver l'énergie nécessaire pour poursuivre pendant encore dix ans leurs efforts de redressement? Le Comité craint que, même si ces pays se montraient prêts à essayer d'apporter les correctifs nécessaires, leurs économies n'en sortent complètement déstabilisées et que l'économie mondiale dans son ensemble n'en pâtisse considérablement. Qui sait les répercussions politiques que pourraient alors connaître les pays qui en sont encore à l'apprentissage de la démocratie?

C'est cette insécurité qui a amené le gouvernement des États-Unis à proposer le Plan Baker en 1985. L'objectif en était notamment d'accroître les flux de capitaux acheminés en direction des pays débiteurs pour compenser partiellement le manque à gagner des fonds régulièrement prélevés dans ces pays pour assurer le service de la dette. Le secrétaire d'État Baker espérait aussi, par sa proposition, persuader les investisseurs privés de recommencer à placer leur argent dans les pays ayant adopté des programmes d'ajustement efficaces. Or, ni l'un ni l'autre espoir ne se sont réalisés.

Les raisons mêmes de l'échec du Plan Baker illustrent le point central de la thèse du Comité. À notre avis, l'essentiel du problème réside dans le fait que c'est l'immensité de la dette elle-même et son incidence sur l'ensemble de l'économie qui semblent décourager tout investissement et empêcher pratiquement toute croissance et ce, même dans les pays débiteurs ayant adopté une politique d'ajustement efficace. Il faut absolument trouver le moyen d'alléger le fardeau de la dette afin d'encourager les pays débiteurs en difficulté à persister dans leurs efforts d'ajustement économique et à créer les conditions favorables à la reprise des investissements privés. Il faut se rendre à l'évidence: si les pays n'ont pas d'espoir, il n'y aura pas de croissance. Or, la dette est actuellement si énorme qu'elle donne aux débiteurs aucune raison d'espérer.

Les gouvernements doivent regarder le problème en face et tirer les conclusions qui s'imposent. De l'avis du Comité, **nulle stratégie ne saurait être efficace si elle ne poursuit pas les deux grands objectifs suivants:**

Premièrement, il faut acheminer d'importants flux de capitaux nouveaux en direction des pays débiteurs qui se sont engagés à appliquer des politiques d'ajustement efficaces. Le Plan Baker en reconnaissait la nécessité, mais il fondait malheureusement trop d'espoir sur le fait que les banques commerciales seraient disposées à accorder des fonds. Dans notre rapport, nous recommandons

d'accroître la part de nouveaux capitaux versés aux pays débiteurs à revenu intermédiaire provenant de la Banque mondiale, de l'IDA et des banques multilatérales de développement.

Les institutions financières internationales sont les mieux placées pour canaliser ces nouveaux fonds; leur rôle devrait donc être revalorisé et leurs ressources considérablement accrues. En effet, ces organismes sont les seuls à disposer de l'influence et des compétences techniques voulues pour prêter aux pays débiteurs tout en exigeant qu'ils procèdent à de véritables ajustements structurels.

Les pays débiteurs les plus pauvres, dont la dette est constituée principalement de subventions d'aide publique et non de prêts bancaires, ne sauraient, à court terme, espérer affronter la concurrence internationale. Les gouvernements créanciers devraient accorder à ces pays une aide supplémentaire sous forme de subventions, et du même coup, effacer leurs obligations antérieures ou du moins, leur accorder un moratoire sur le service de leur dette.

Deuxièmement, pour être efficace, la stratégie devrait prévoir des mécanismes visant à réduire le fardeau des pays à revenu intermédiaire afin de ramener leur dette à des proportions plus acceptables. Comme les fonds acheminés aux débiteurs par les institutions financières multilatérales seront probablement insuffisants, il faudra accorder à ces pays certains allégements de compensation.

Comme nous l'avons signalé au chapitre 7, on pourra toujours exceptionnellement et dans des circonstances bien précises, envisager d'annuler partiellement certaines dettes directement, par un report des versements ou encore par une réduction des charges d'intérêts. **Les banques qui possèdent d'importantes réserves pour pertes pourraient le faire sans diminuer pour autant leur ratio capital/avoirs.** Toutefois, les banques des pays de l'OCDE étant assujetties à des réglementations très différentes, le gouvernement canadien devrait inciter ses partenaires de l'OCDE à s'entendre pour fixer un niveau de réserves acceptable afin que les banques des pays créanciers puissent envisager de reporter les versements de leurs débiteurs ou de réduire leurs taux d'intérêt.

Le Comité appuie fermement les banques canadiennes qui ont pris des mesures en vue de renforcer leur base de capital et d'accroître leurs provisions pour pertes sur prêts. Si les banques canadiennes continuaient pendant quelques années encore à accroître leurs réserves et leur base de capital au même rythme qu'elles l'ont fait ces dernières années, leur vulnérabilité en cas de défaillance de l'un ou de l'autre de leurs débiteurs étrangers s'amenuiserait progressivement. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, l'inflation, même modérée, devrait normalement permettre d'éroder la valeur des dettes en chiffres absolus. Le Comité est tellement convaincu de l'importance pour les banques d'avoir des réserves suffisantes qu'il considère que **l'inspecteur général des banques devrait relever les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis au Tiers monde, fixées à l'automne de 1986.**

Le Comité est toutefois conscient du fait que les banques canadiennes sont déjà lésées par l'obligation dans laquelle elles se trouvent d'amortir d'importantes pertes subies sur des prêts qu'elles ont consentis au Canada et aux États-Unis dans les secteurs agricole, immobilier et pétrolier. Tout relèvement des exigences

concernant les réserves pour pertes ferait grimper les frais d'exploitation des banques. Afin de permettre aux banques d'assumer le supplément de coût lié à la constitution de réserves pour pertes plus importantes, **le Comité recommande que le gouvernement canadien modifie les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin que ces montants puissent être considérés comme des dépenses d'exploitation déductibles du revenu imposable d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables.**

La participation des gouvernements aux négociations

L'augmentation des réserves pour pertes constitue un moyen concret et non controversé d'alléger quelque peu le fardeau des pays débiteurs. Si les conditions se détérioraient au point d'exiger une action plus radicale de la part des gouvernements créanciers, il faudrait peut-être recourir aux autres propositions formulées dans notre rapport, qui supposent une participation des gouvernements créanciers et l'élaboration d'arrangements visant à soulager d'une façon ou d'une autre le fardeau des pays débiteurs. (Voir le chapitre 7) Avant d'en arriver à une entente sur les mesures à adopter, il faudrait engager de longues négociations entre les gouvernements créanciers, les gouvernements débiteurs et les gouvernements débiteurs et les banques commerciales. Bien que le Comité n'ait pas l'intention de recommander une formule plutôt qu'une autre, il est convaincu que **les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés au cours des négociations futures sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients du fait qu'ils auront peut-être à intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers doivent être prêts à s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette.**

Le Comité considère que, dans l'hypothèse où le gouvernement canadien serait appelé à participer à des négociations où l'on envisagerait de radier certaines dettes bancaires, il devrait s'assurer dans tous les cas de prendre en considération les facteurs suivants:

- Toute proposition visant soit à créer une nouvelle institution internationale, soit à modifier les Statuts de l'une ou l'autre des institutions financières internationales actuelles, en vue de l'éventuelle annulation totale ou partielle d'une dette, comporte un inconvénient majeur: il pourrait s'écouler un ou deux ans avant que l'on obtienne la ratification de cette décision par l'ensemble des pays à un moment où il pourrait être nécessaire d'appliquer des mesures d'urgence. Il faudrait peut-être alors continuer de faire appel aux institutions existantes, telles qu'elles se présentent actuellement.

- L'octroi de garanties partielles, et non globales, aux banques par des gouvernements ou par une filiale de la Banque mondiale pourrait être envisagé si les banques acceptaient en contrepartie de réduire de façon marquée la portion de capital due par les pays débiteurs en difficulté, ou de plafonner les taux d'intérêt à des niveaux plus proches des niveaux traditionnels.

- Par rapport à l'octroi de garanties, le rachat des créances bancaires par les institutions financières internationales actuelles, ou même par des gouvernements, comporte l'avantage de faciliter l'annulation des dettes dans l'hypothèse où cette solution devait être finalement jugée nécessaire.

Un rôle accru pour le Canada

Le Canada a fortement intérêt à ce que le problème de la dette du Tiers monde se règle de la façon la plus harmonieuse et la plus définitive possible. Les banques canadiennes sont encore dans une position précaire et, en tant que grand pays exportateur, le Canada souffrirait d'une baisse des échanges internationaux et d'une diminution de la prospérité résultant directement de l'endettement.

En tant que l'un des sept pays participant aux rencontres économiques annuelles dans le cadre du Sommet, le Canada peut contribuer activement à assurer une gestion responsable de l'économie mondiale. Le Comité presse donc le gouvernement canadien de veiller à ce que la question de la dette du tiers monde occupe une place de choix à l'ordre du jour du Sommet de Venise en 1987. Notre gouvernement devrait encourager ses partenaires au Sommet à adopter une approche réaliste et réfléchie face au problème de la dette.

Le Comité ne voudrait pas ici surestimer l'influence que peut exercer le Canada dans les affaires internationales : il considère néanmoins que son rôle par le passé a été trop effacé. **Il encourage donc le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles visant à soulager le fardeau des pays débiteurs et à accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale.** La santé de l'économie du Canada et la viabilité de son réseau bancaire dépendent très étroitement du fait que ce problème soit réglé dans les meilleures conditions possibles.

Chapitre X

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En 1986, la dette extérieure des pays du Tiers monde s'élevait à plus de un billion de dollars. Cette dette a été contractée par les pays en voie de développement auprès des banques commerciales, des gouvernements, du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Plus de la moitié de ce montant — soit 566 milliards de dollars — est le fait de 57 pays débiteurs aux prises avec des problèmes de remboursement. Les deux tiers de ces mauvaises créances ont été consentis à des pays latino-américains, essentiellement par les banques commerciales des pays de l'OCDE. Les banques canadiennes ont à elles seules prêté au-delà de 27 milliards de dollars canadiens à des pays qui ont maintenant de la difficulté à honorer leurs obligations. C'est ainsi que les banques commerciales des pays créanciers ont éprouvé de lourdes pertes et que le système financier international a été durement mis à l'épreuve. L'endettement des pays en voie de développement envers les gouvernements créanciers constitue un autre aspect du problème. Cette «dette publique» pèse en effet lourdement sur bien des pays à faible revenu, en particulier en Afrique subsaharienne.

Les mauvaises créances se multiplient sans arrêt, tandis que de nombreux pays débiteurs sont de moins en moins capables de faire face à leurs engagements. L'endettement du Tiers monde est un problème grave, complexe et inquiétant, autant pour les pays en voie de développement que pour les pays industrialisés.

Un problème d'une telle envergure ne peut être ramené à des proportions raisonnables qu'au prix d'efforts concertés de la part des principaux protagonistes concernés, notamment les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les banques commerciales et les gouvernements créanciers.

Les pays débiteurs

- Pour favoriser une croissance économique stable, les pays débiteurs à revenu intermédiaire doivent être disposés à continuer d'appliquer les mesures d'ajustement économique élaborées par le FMI, la Banque mondiale et les institutions de recherche économique privées, et doivent notamment être prêts à:
  - adopter et maintenir des taux de change compétitifs
  - encourager l'épargne et les investissements productifs
  - instituer un contrôle budgétaire strict pour réduire les déficits

- soumettre leurs économies aux forces du marché
- améliorer le niveau de leurs exportations
- encourager la rentrée de capitaux privés
- utiliser les subventions avec mesure
- se départir des sociétés d'État non rentables (page 57)

- Il est essentiel que les pays en voie de développement adoptent des mesures visant à freiner la fuite des capitaux, notamment en fixant un taux de change approprié. (page 58)

- Le Comité est conscient du fait qu'il est difficile pour tout pays d'assurer une croissance économique soutenue par habitant lorsque l'augmentation de la population se poursuit plus rapidement que le développement économique. (page 59)

- Le Comité estime qu'il faut continuer de mettre en oeuvre des politiques d'ajustement dans de nombreux pays débiteurs en voie de développement, mais qu'il faut s'attendre à ce que leurs effets sur la stabilisation et la croissance soient lents à se faire sentir. Dans ce cas, il importe de trouver le moyen de limiter les effets néfastes pour les pays débiteurs en difficulté de leur énorme dette et de mettre à la disposition des pays qui se sont engagés à poursuivre des réformes économiques rigoureuses les capitaux d'investissement dont ils ont besoin pour gérer leur dette avec succès. (page 66)

Les institutions financières internationales

- La communauté internationale doit au FMI d'avoir pris, depuis la crise mexicaine de 1982, l'initiative de coordonner la gestion à court terme des problèmes d'endettement du Tiers monde. (page 68)

- Le Fonds doit continuer à jouer un rôle-clé. Sa participation demeure, en effet, un élément vital de la gestion du problème d'endettement du Tiers monde, à la fois pour obtenir l'appui des créanciers et les convaincre de rééchelonner les dettes et de débloquer de nouveaux fonds, et pour mettre en oeuvre dans les pays débiteurs des programmes d'ajustement économique visant à réduire leurs déséquilibres et à restaurer leur solvabilité. (page 70)

- Le Comité considère que la Banque mondiale occupe en ce moment une place qui lui permet de pendre les devants pour apporter au problème de la dette des éléments de solution tout en augmentant ses prêts pour favoriser leur croissance. (page 71)) Mais le nouveau rôle de la Banque posera à ses dirigeants des problèmes et des défis auxquels ils devront réagir très prudemment:

  - La Banque devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réorganiser son personnel dans les meilleurs délais afin de pouvoir répondre à la demande accrue de prêts liés à l'adoption de réformes économiques. (page 71)

  - Il importera en particulier que la Banque mondiale assouplisse les conditions imposées aux pays débiteurs pour qu'ils adoptent une politique

économique favorisant une économie de marché, et prenne en compte la diversité des valeurs et des systèmes traditionnels différents de certains pays en voie de développement. (page 72)

- La Banque mondiale devra s'efforcer de maintenir un équilibre judicieux entre ses prêts-projets traditionnels et ses nouveaux prêts à l'ajustement structurel. (page 72)

- Le Comité recommande que le gouvernement canadien prenne position en faveur d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale et insiste pour que ces deux organismes adoptent des politiques complémentaires. De plus,le gouvernement canadien pourrait faire pression en vue de la mise sur pied d'un organisme officiel de coordination, par exemple d'un comité mixte Banque/Fonds, qui énoncerait la politique d'ajustement et de prêts et assurerait la coordination des dossiers communs auprès des banques commerciales. (page 74) Le gouvernement devrait également réclamer une coordination plus étroite entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. (page 74)

- Le Comité se réjouit de la décision prise par la Banque mondiale d'accroître de façon marquée le niveau de ses prêts annuels et d'améliorer le rythme de ses décaissements. L'augmentation générale du capital étant un processus très long, il faudrait que la Banque mondiale prenne en 1987 la décision de négocier une nouvelle AGC. À cet égard, l'objectif devrait être une augmentation substantielle du capital souscrit de la Banque. (page 76) Le Comité recommande au gouvernement canadien de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils entament le plus rapidement possible des négociations en vue d'une augmentation générale substantielle du capital de la Banque mondiale. (page 76)

- Le Comité recommande que le gouvernement charge son représentant de s'opposer à toute proposition de réduction importante de la part du capital d'apport par rapport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale de capital de la Banque mondiale. (page 77) De même, le gouvernement devrait s'opposer à toute réduction du ratio du capital d'apport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale des ressources de la Banque interaméricaine de développement. (page 82)

- Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur l'instruction d'oeuvrer avec d'autres représentants pour chercher à obtenir l'augmentation générale du capital la plus élevée possible, qui soit acceptable tant pour la Banque mondiale que pour l'Association internationale de développement. (page 79)

- Il devrait aussi s'efforcer de contrer les arguments avancés par les États-Unis, ou par tout autre État, dans le but de limiter la hausse des contributions d'autres pays afin de préserver leur pourcentage d'actions avec droit de vote. Il est dans l'intérêt de tous que ces pays puissent librement accroître leurs contributions. Les efforts déployés par les États-Unis pour perpétuer leur statut spécial empêchent d'autres États d'assumer plus de responsabilités. (page 79)

- le Comité recommande que l'on mette davantage l'accent sur les travaux de la Société financière internationale, sur ses activités de promotion des investissements dans les pays du Tiers monde et sur l'initiative qu'elle a prise de créer des fonds mutuels de capitaux à investir dans les pays en voie de développement. (page 80)

- Le Comité estime que les prêts-projets devraient demeurer l'activité centrale des banques régionales. (page 83)

Les pays arabes de l'OPEP

- Le Comité croit que l'OPEP pourrait apporter une importante contribution à la gestion du problème d'endettement des pays en voie de développement si elle acceptait de soumettre sa vision des cours pétroliers à un mécanisme de coopération et de consultation internationales, ce qui permettrait d'envisager les effets des fluctuations du prix du pétrole sur l'économie mondiale et les intérêts des pays en voie de développement. (page 87)

- De l'avis du Comité, le gouvernement canadien devrait exhorter les États arabes membres de l'OPEP ayant suffisamment de ressources financières à accroître leur quote-part au Fonds international de développement agricole afin de porter la contribution globale des pays de l'OPEP à un niveau équitable. (page 88)

- Une augmentation de la contribution financière de l'OPEP à l'Association internationale de développement de même qu'à la Banque africaine de développement pourrait aider à renflouer les organismes multilatéraux. (page 88)

Les banques commerciales

- Les banques doivent continuer d'assumer une juste part des coûts de la gestion de la dette bancaire des pays «problématiques». (page 91)

- Le Comité recommande que le gouvernement canadien réclame la conclusion d'une entente internationale sur la détermination d'un niveau raisonnable de réserves appliqué dans l'ensemble des banques des pays de l'OCDE. (page 92)

- Le Comité préconise la conversion de créances en participation en vue de réduire quelque peu la dette à l'égard des banques commerciales. Dans certains pays débiteurs, les entreprises récemment privatisées pourraient offrir d'intéressantes perspectives d'investissement. On ne pourra cependant pas recourir à cette formule dans tous les pays. Quoi qu'il en soit, ce mécanisme reste intéressant, car dans les cas où il peut être utilisé, il permet de diminuer le montant global des obligations en abaissant le solde de certaines dettes. (page 93)

- Le Comité incite les banques commerciales à recourir davantage au mécanisme du co-financement de la Banque mondiale pour augmenter les apports de capitaux nécessaires aux pays débiteurs. (page 93)

Les gouvernements créanciers

- Le Comité en conclut qu'à long terme, la décision la plus constructive que les pays créanciers, incluant le Canada, puissent prendre serait d'accorder aux pays en développement un meilleur accès à leurs marchés. Cette mesure s'ajouterait aux ajustements économiques que les pays débiteurs sont priés d'effectuer chez eux. Il va sans dire que ces derniers pourraient plus facilement assurer le service de leur dette s'ils pouvaient accroître leurs exportations. (page 100)

- Le Comité considère important de souligner que toute amélioration de la situation économique des pays de l'OCDE aura des retombées indirectes pour les pays en voie de développement. Si les pays industrialisés réussissaient à faire baisser les taux d'intérêt, à réduire leurs déficits nationaux et, d'une manière générale, à assurer l'expansion de leurs économies, ils permettraient du même coup aux pays en voie de développement d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme. (page 101)

- Le Comité considère que les gouvernements créanciers auraient avantage à pousser la recherche plus loin et à se concerter pour harmoniser les règlements et le traitement fiscal auxquels sont assujetties leurs banques. (page 102)

- Il importerait, en ce moment, de maintenir les apports de nouveaux capitaux aux pays du Tiers monde qui ont déjà mis en place des programmes d'ajustement, afin de leur permettre de les laisser en vigueur assez longtemps pour qu'ils portent leurs fruits. (page 103)

- Le Comité se demande s'il était sage d'inciter les banques à accorder autant de nouveaux crédits au Mexique. Le Comité croit que les pays de l'OCDE devraient continuer de s'efforcer d'aider les banques à se dégager graduellement de leurs problèmes actuels de crédit avec les pays du Tiers monde. Dans les prochaines négociations avec les autres pays débiteurs, il faudrait un peu moins inciter les banques à consentir de nouveaux prêts, comme on l'a fait dans les négociations avec le Mexique en 1986, et inviter plutôt les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales à faire crédit. (page 104)

- Sans les crédits à l'exportation, les pays débiteurs «problématiques» pourraient bien ne pas pouvoir importer l'équipement et les matériaux dont ils ont besoin pour leurs projets de développement. Dans les conditions actuelles, les gouvernements et les institutions sont mieux placés que les banques commerciales pour accorder des crédits aux pays débiteurs en voie de développement. En conséquence, le Comité estime que les gouvernements des pays créanciers devraient encourager leurs organismes officiels de promotion des exportations à reprendre les crédits à l'exportation, voire à les augmenter, et à assurer les projets mis en oeuvre dans les pays ayant appliqué des programmes concrets d'ajustement économique préconisés par le FMI ou la Banque mondiale. (page 105)

- Le Comité croit que les gouvernements devraient augmenter considérablement leur contribution au financement de la Banque mondiale afin que cette dernière puisse consentir plus de crédits et soulager quelque peu les banques commerciales de l'obligation qui leur est faite de prêter davantage. Il faudrait pour cela

que les pays s'engagent à accroître considérablement les montants versés au titre de l'aide publique au développement (APD), et qu'ils exigent que ces fonds soient décaissés par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux. (page 105)

- Le Comité appuie le principe annoncé par le gouvernement canadien dans son budget de 1986 voulant que désormais, l'APD soit entièrement versée sous forme de subventions plutôt que sous forme de subventions jumelées à des prêts, comme c'était le cas auparavant. Le Comité applaudit également l'initiative prise en 1986 par le Canada, qui a offert à un certain nombre de pays africains à faible revenu un moratoire de 15 ans sur le remboursement des intérêts des prêts d'APD, une action qui équivaut en quelque sorte à une radiation de dette. Ce sont là des mesures concrètes qui apportent un réel soulagement au problème du remboursement de la dette publique des pays en développement à faible revenu. Le Comité aimerait que les autres gouvernements des pays de l'OCDE adoptent des politiques semblables à l'offre faite en 1986 par le Canada d'un moratoire de 15 ans sur le paiement des intérêts des prêts consentis au titre de l'APD. (page 106)

- Le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100. (page 107)

- Le Comité recommande que le gouvernement s'engage dans son prochain budget à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans treize ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB. (page 108)

- Les difficultés actuelles des débiteurs et des créanciers constituent une réelle menace pour les fondements du système financier international. Le Comité estime que les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale, s'ils veulent éviter une grave déstabilisation de leurs économies nationales. (page 110)

- Le Comité recommande que le gouvernement canadien endosse et préconise publiquement l'idée d'un dialogue organisé sous l'égide du Comité intérimaire du FMI entre gouvernements créanciers et débiteurs. (page 112)

- Le Comité incite le gouvernement canadien à convaincre ses six partenaires au Sommet de même que le Conseil de l'OCDE de l'urgence de créer un Groupe consultatif sur l'endettement international. (page 113)

La gestion du problème de la dette: l'opinion du Comité

- L'approche «cas par cas», si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit désormais être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de la dette. Outre la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes multilatéraux et les gouvernements créanciers puissent acheminer davantage de fonds aux pays débiteurs. (page 119)

- Nulle stratégie ne saurait être efficace si elle ne poursuit pas les deux grands objectifs suivants. *Premièrement*, il faut acheminer d'importants flux de capitaux nouveaux en direction des pays débiteurs qui se sont engagés à appliquer des politiques d'ajustement efficaces. Les institutions financières internationales sont les mieux placées pour canaliser ces nouveaux fonds. *Deuxièmement*, pour être efficace, la stratégie devrait prévoir des mécanismes visant à réduire le fardeau des pays à revenu intermédiaire afin de ramener leur dette à des proportions plus acceptables. Comme les fonds acheminés aux pays débiteurs par les institutions financières multilatérales seront probablement insuffisants, il faudra accorder à ces pays certains allégements de compensation. (pages 119-120)

- Le Comité considère que l'inspecteur général des banques devrait relever les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis au Tiers monde, fixées à l'automne de 1986. (page 120) Les banques qui possèdent d'importantes réserves pour pertes pourraient le faire sans diminuer pour autant leur ratio capital/avoirs. (page 120) Afin de permettre aux banques d'assumer le supplément de coût lié à la constitution de réserves plus importantes, le Comité recommande que le gouvernement canadien modifie les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin que ces montants puissent être considérés comme des dépenses d'exploitation déductibles du revenu imposable d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables. (pages 120-121)

- Les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés au cours des négociations futures sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients du fait qu'ils auront peut-être à intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers doivent être prêts à s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette. (page 121)

- Le Comité encourage le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles visant à soulager le fardeau des pays débiteurs et à accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale. (page 122)

Annexe A

Les institutions financières internationales et la participation du Canada

Le système financier international tel que l'envisage le Comité englobe les innombrables intervenants des secteurs financiers et commerciaux internationaux, publics et privés, depuis les simples marchands de la place publique aux financiers de Wall Street et aux banques centrales. Même si les relations qu'entretiennent ces divers participants sont souvent très lointaines, tous les éléments constituent dans leur ensemble un véritable système.

Outre les secteurs financiers privé et public, le système financier international se compose aussi d'un certain nombre d'institutions multilatérales, dont les principales sont, aux fins du présent rapport, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dont l'idée a germé en 1944 à la conférence de Bretton Woods et qui ont été institués en 1945 pour accroître la stabilité et l'ordre du système.

Le FMI et la Banque mondiale ont reçu la mission de veiller au fonctionnement de l'ensemble du système. Le Fonds a d'abord été chargé de la stabilisation des échanges monétaires internationaux à court terme. La Banque mondiale est constituée de façon à pouvoir fournir aux pays du Tiers monde des capitaux favorisant leur croissance économique à long terme. Un troisième organisme multilatéral joue un rôle stratégique sur le plan de l'économie internationale, soit l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), mais il n'est pas directement visé dans la présente étude.

Quatre autres banques jouent un rôle parallèle à celui de la Banque mondiale, en l'occurrence les banques multilatérales de développement (BMD) à caractère régional: la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque de développement des Caraïbes (BDC).

Chacune de ces six institutions, à savoir le FMI, la Banque mondiale et les quatre banques régionales de développement, dispose d'un organisme de direction, le Conseil des gouverneurs, formé dans la plupart des cas de ministres ou de gouverneurs de banques centrales. Ces conseils, qui se réunissent une fois l'an, ont délégué la plus grande partie de leurs pouvoirs à des conseils d'administration qui assurent la gestion quotidienne des affaires. Les conseils d'administration sont formés de représentants nommés par les pays qui versent les plus fortes quote-parts, ainsi que d'autres membres élus par des groupes de gouvernements

membres entre eux. Les représentants de cette dernière catégorie ne parlent pas uniquement au nom de leur propre pays, mais aussi en celui d'autres pays faisant partie de leur groupe. Le nombre de voix accordé à chaque pays est proportionnel à sa contribution financière, bien que la plupart des décisions soient prises par voie de consensus.

Une autre institution financière internationale a vu le jour assez récemment, soit en 1977, à savoir le Fonds international de développement agricole (FIDA). Doté d'une structure tripartite inhabituelle l'organisme accorde à trois groupes de pays membres un nombre égal de voix. Son conseil d'administration est formé de représentants de six pays de l'OCDE, de six pays de l'OPEP et de six pays en voie de développement non-exportateurs de pétrole, de même que de pays suppléants.

Il y a également deux comités ministériels permanents. D'une part, le *Comité intérimaire* du FMI, un groupe consultatif de 22 membres,* formé en 1974 et qui n'a aucun pouvoir de décision. Principal organisme de formulation de la politique du Fonds, ce comité recommande au Conseil des gouverneurs la voie à suivre en matière de supervision, de gestion et d'adaptation du système monétaire international. Le Conseil des gouverneurs se réunit une fois par an; il est composé de ministres ou de gouverneurs de banques centrales, nommés par les pays membres.

Il y a aussi, le *Comité de développement*, un comité conjoint du Fonds et de la Banque, également formé en 1974 pour présenter des avis et des rapports aux deux Conseils des gouverneurs sur les politiques générales en matière de développement. Ce comité est connu sous le nom de *Comité ministériel mixte des Conseils de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en voie de développement*. Il compte 20 membres, habituellement des ministres des Finances, nommés à tour de rôle pour deux ans.

Le Fonds monétaire international

Le **Fonds monétaire international,** qui tient lieu de banque centrale mondiale, a été institué pour faciliter les rapports monétaires entre les pays membres. Il compte actuellement 149 pays membres, les principales exceptions étant l'URSS et quelques pays d'Europe de l'Est. Les affaires courantes du Fonds sont gérées par le directeur général et le Conseil d'administration, formé de six membres nommés par les six principaux pays cotisants** et de 16 membres élus par les 143 autres pays membres. Le FMI détient des fonds ou «quote-parts» souscrits par les pays membres et qui constituent sa principale ressource, ainsi que sa base de financement. Lorsqu'un pays membre a un problème de balance des paiements, le FMI peut lui consentir un prêt, normalement qualifié de crédit, en sa qualité de bailleur de fonds. Les droits de tirage sont alloués au pro-rata de la quote-part de chaque pays membre, qui peut retirer une partie de son quota, réparti en quatre «tranches de crédit». Mais seuls les pays acceptant les conditions du FMI, à savoir le redressement de leur économie en vue d'équilibrer leur balance des paiements, ont accès aux tranches supérieures de crédit.

---

* En 1986, les pays membres du Comité intérimaire étaient les suivants: Algérie, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, France, Inde, Iraq, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Sierra Leone, Suède, Thaïlande et Zaïre.

** États-Unis, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, France, Japon et Arabie Saoudite.

L'aide financière du FMI est accordée à titre temporaire, et elle est variable. Il lui est de plus en plus difficile d'assumer ce rôle compte tenu de la faiblesse de ses moyens, et tout particulièrement lorsque les pays débiteurs ont des problèmes à long terme de service de la dette, et pas uniquement des difficultés de liquidités à court terme. Pour répondre aux nouvelles demandes de fonds qui lui parviennent, le FMI met en oeuvre divers programmes, les uns anciens, les autres nouveaux, dont les principaux sont les suivants:

- *Les Accords généraux d'emprunt*, en vertu desquels le Fonds peut, dans des circonstances exceptionnelles, emprunter auprès des gouvernements membres, en cas, par exemple, d'un déséquilibre du système monétaire international résultant de certains besoins financiers de certains membres.
- *La facilité de financement compensatoire*, facilité extraordinaire instituée en 1963 pour venir en aide aux pays en voie de développement qui dépendent massivement de leurs exportations de matières premières, dont les revenus fluctuent énormément d'une année à l'autre.
- *La facilité élargie du Fonds*, instituée en 1974 pour accorder à ses membres une aide financière à long terme supérieure à leur quote-part normale pour les aider à régler leurs déficits de balances de paiements.
- *Un Fonds fiduciaire*, institué en 1976 et financé par les profits provenant de la vente d'une partie de l'or du FMI, et dont les fonds ont été affectés à des prêts consentis à des conditions extrêmement favorables aux pays en voie de développement ayant des difficultés de balance des paiements jusqu'en 1981, année où ce programme a pris fin.
- *La facilité d'ajustement structurel*, qui a succédé au Fonds fiduciaire, a été instituée en 1986 pour utiliser les rentrées de fonds provenant des prêts consentis en vertu de l'ancien Fonds fiduciaire en vue d'aider les pays en voie de développement ayant de graves difficultés de balance de paiements à faire des ajustements structurels à moyen terme.

La Banque mondiale

Le **Groupe de la Banque mondiale** est composé de la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (BIRD), connue plus couramment sous le nom de Banque mondiale, et de ses deux filiales, **l'Association internationale de développement (IDA)** et la **Société financière internationale (SFI).** La BIRD administre l'IDA et lui fournit son personnel. Le président de la BIRD est également président de la SFI, mais celle-ci a son propre personnel.

Malgré son nom, la Banque mondiale n'est pas une banque centrale mais est la principale institution internationale à prêter de l'argent aux pays du Tiers monde à des fins de développement. À ce titre, elle est devenue un centre d'études et de recherche en matière de développement. Elle est de loin la plus importante banque multilatérale de développement (BMD), puisqu'en 1984, elle accordait 70 p. 100 de l'ensemble des prêts des BMD.

La Banque mondiale a le même nombre de gouvernements membres que le FMI, et ce sont eux qui lui fournissent son capital. Chaque pays membre cotise

selon la même formule utilisée pour les quote-parts du FMI, et la répartition des voix est également la même qu'au FMI. La Banque emprunte aux conditions du marché sur les marchés de capitaux mondiaux et prête cet argent aux pays en voie de développement à un taux d'intérêt légèrement plus élevé. Elle tire également des ressources des bénéfices non répartis et des remboursements sur ses prêts. Son capital souscrit s'élève actuellement à quelque 75 milliards de dollars américains. Tandis que les banques commerciales fonctionnent en n'utilisant qu'une fraction de leurs réserves, la Banque mondiale doit, conformément à ses statuts, limiter ses prêts au montant de son capital. Les gouvernements membres ne versent qu'une partie — environ 8,7 p. 100 — du capital d'apport qu'ils souscrivent et fournissent le reste sur demande, la Banque songe à diminuer encore cet apport. Elle peut emprunter à des taux avantageux contre la garantie du capital souscrit.

La Banque mondiale prête à des pays en voie de développement ayant déjà atteint un certain niveau de croissance économique. Ces prêts sont généralement assortis d'un différé d'amortissement de cinq ans et sont remboursables sur une période maximale de vingt ans. En juin 1986, le total des prêts de la Banque s'élevait à 61 milliards de dollars.

Traditionnellement, la Banque a surtout consenti des prêts-projets pour favoriser le développement dans le secteur de l'agriculture ou pour favoriser la mise en place d'une infrastructure, par exemple dans le domaine de l'électricité. Elle est aujourd'hui soumise à des pressions croissantes exercées sur elles pour l'inciter à diversifier son programme de prêts, conçu pour aider les pays en voie de développement qui doivent effectuer des réformes. Ces derniers prêts sont des prêts à l'ajustement soit structurel, soit sectoriel. Les prêts à l'ajustement sectoriel sont destinés à appuyer les changements de politique et institutionnels dans certains secteurs et à favoriser la mobilisation des ressources. Les prêts à l'ajustement structurel sont quant à eux destinés à aider les pays en voie de développement à effectuer les difficiles ajustements de leurs économies dans le contexte de la conjoncture économique internationale défavorable. Jusqu'à maintenant, les décaissements de la Banque mondiale se sont faits assez lentement, mais la Banque procède de plus en plus à des décaissements rapides dans le cadre de prêts de soutien de balance des paiements.

L'Association internationale de développement est l'organisme de la Banque mondiale qui consent des prêts à des conditions de faveur. Elle aide les pays les plus pauvres, c'est à dire ceux dont le PNB annuel par habitant est inférieur à 790 dollars, mais 80 p. cent des pays bénéficiant de l'aide de l'IDA ont des revenus annuels par habitants de moins de 400 dollars. L'IDA est donc le plus important organisme d'aide à des conditions de faveur. Instituée en 1960, elle poursuit le même objectif que la Banque, mais elle a le pouvoir de fixer des conditions de prêt moins «douloureuses» pour la balance de paiements des emprunteurs. Ses crédits sont assortis d'une période de grâce de 10 ans et d'échéances de 50 ans sans intérêt, mais à l'occasion des dernières négociations de reconstitution de ses ressources, l'Association a ramené cette période à 40 ans. Les crédits de cet organisme correspondent en fait à des subventions. L'IDA perçoit une petite commission annuelle.

Ses fonds lui proviennent principalement des contributions spéciales des pays membres les plus riches et des transferts de bénéfices de la Banque mondiale. Les reconstitutions ont lieu tous les trois ans à l'occasion de négociations entre les pays

donateurs membres. Depuis six ans, les décaissements de l'IDA ont été assujettis à des contraintes croissantes, les deux dernières reconstitutions ayant été moins importantes que prévu. La toute dernière, la Huitième reconstitution d'octobre 1986, qui a été de 12,4 milliards de dollars était encore inférieure en termes réels à la Sixième reconstitution d'il y a six ans.

Les problèmes de plus en plus graves des pays de l'Afrique subsaharienne ont poussé l'IDA à accorder plus de prêts à cette région. En 1985, une facilité spéciale pour les pays africains a été mise sur pied et administrée par l'IDA pour qu'un niveau adéquat d'aide à des conditions de faveur soit maintenu.

La **Société financière internationale (SFI),** le second organisme affilié de la Banque mondiale, a été créée en 1956. Sa fonction est de favoriser l'implantation dans les pays moins développés d'une politique propre à accroître les investissements, tant intérieurs qu'étrangers. Elle cherche à repérer et à structurer, dans les pays en voie de développement, les projets pouvant intéresser les investisseurs étrangers, et à réduire les risques pour les sociétés étrangères désireuses de faire des investissements directs.

Pour adhérer à la SFI, qui compte actuellement 122 pays membres, il faut d'abord être membre de la Banque. Avec un capital de 1,3 milliard de dollars, la SFI compte investir d'ici 5 ans 4,5 milliards dans des projets d'une valeur totale de 30 milliards de dollars. En 1984, elle a approuvé une hausse de son capital d'apport de 65 millions de dollars, répartie sur une période de cinq ans.

Bien que l'aide accordée par la SFI se fasse essentiellement sous la forme de prêts, l'organisme affecte également une partie de ses ressources à des prises de participation, lorsque le capital-risque privé se fait rare. Étant capable de répartir les risques d'investissements, la SFI a pu favoriser la mise sur pied de co-entreprises et aider les investisseurs à obtenir des prêts commerciaux. De plus, étant elle-même un investisseur actif, bien que minoritaire, dans différents pays, elle est bien placée pour indiquer à la Banque comment ses politiques influent sur les décisions d'investissement des pays en cause.

En juin 1984, la SFI avait financé plus de 770 projets dans 84 pays, soit un investissement total de 27 milliards de dollars; à ses propres investissements de 3,7 milliards, elle a pu ajouter 2,5 milliards de dollars en prêts consortiaux consentis par d'autres bailleurs de fonds; et elle a attiré près de 1 milliard de dollars d'investissements directs privés étrangers pour financer ces projets.

Dans les pays en voie de développement, la SFI tente de promouvoir les investissements de portefeuille, aussi bien que l'investissement direct étranger. Elle a établi des fonds communs de placement au Mexique, entre autres, et elle est sur le point de créer un fonds diversifié pour le Tiers monde. Comme on prévoit une croissance du marché de capitaux international, la SFI estime que d'ici les années 1990, les investissements de portefeuille étrangers effectués dans les pays en voie de développement pourraient être chaque année de l'ordre de 2 à 4 milliards de dollars par an. Elle espère stimuler ce genre d'investissement dans les pays du Tiers monde.

La Banque mondiale se prépare à créer une nouvelle facilité pour garantir les investissements internationaux, **l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI).** Cet organisme, affilié au groupe de la Banque mondiale, tout en étant autonome, poursuivrait des objectifs étroitement liés à ceux de la SFI. Si elle était créée, l'AMGI améliorerait le climat de l'investissement dans les pays en développement en garantissant les investisseurs étrangers contre des risques non-commerciaux, par exemple l'instabilité politique, et en complétant l'action menée par la Banque et la SFI en matière d'investissement. Elle établirait des normes en matière d'investissement international et rembourserait aux investisseurs les sommes qu'un pays étranger leur aurait fait perdre en violant les règles convenues.

Les banques régionales de développement

Nous l'avons déjà indiqué, le Canada est membre de quatre banques régionales de développement, à savoir:

- La Banque interaméricaine de développement
- La Banque asiatique de développement
- La Banque africaine de développement
- La Banque de développement des Caraïbes

Comme leurs noms l'indiquent, les banques régionales ont été établies pour appuyer la croissance économique et contribuer au développement économique dans une région donnée des pays membres en développement. Elles sont toutes organisées selon la formule de la Banque mondiale, notamment en ce qui concerne la reconstitution de leurs ressources et leurs méthodes de financement. Chacune d'elles a une filiale qui accorde des prêts, à des conditions de faveur, comparables à l'IDA au sein de la Banque mondiale.

La plus grande et la plus ancienne banque régionale est la **Banque interaméricaine de développement,** qui accorde 16 p. 100 de l'ensemble des prêts de ces banques. Créée à l'origine pour stimuler le développement économique dans les pays membres de l'Amérique du Sud et centrale, une grande partie de ses activités se déroule maintenant dans les pays des Antilles du Commonwealth. Elle regroupe 43 pays membres — dont 26 appartiennent au monde occidental, incluant le Canada et les États-Unis, et 17 n'appartiennent pas à cette région (surtout d'autres de l'OCDE). Depuis quelques années, les prêts de la BID représentent environ 5 p. 100 de l'ensemble du financement extérieur net accordé à toute la région. L'organisme de la BID qui consent des prêts à des conditions de faveur est le Fonds des opérations spéciales.

Depuis sa fondation, la BID a accordé plus de 32 milliards de dollars en prêts. Au cours des dernières années, ceux-ci ont représenté entre 4 et 5 p. 100 du total de financement extérieur net de la région. Ses prêts sont généralement assortis d'échéances de 15 à 30 ans et d'un taux d'intérêt courant de 8,75 p. 100. Les prêts provenant du Fonds des opérations spéciales de la BID sont consentis à des taux d'intérêt de 2 à 4 p. 100 et assortis de périodes de franchise de 10 à 15 ans et d'échéances allant de 20 à 40 ans.

La BID avait un ratio capital d'apport/capital exigible de 8,6 p. 100 à la BID, mais lors de la dernière reconstitution de ses ressources, la proportion de capital d'apport est tombée à 4,5 p. 100.

La **Banque asiatique de développement** a été instituée en 1966. Elle comprenait 32 pays membres de la région d'Asie et 15 autres d'en dehors de la région, dont le Canada qui a été un des membres fondateurs. Elle dispose d'un capital d'environ 28 milliards de dollars, qui lui permet de financer un programme de prêts visant à favoriser la croissance économique de la région. À la fin de 1985, elle avait prêté 17,5 milliards de dollars pour la réalisation de plus de 700 projets dans 27 pays membres en développement. Les échéances de ces prêts sont de 10 à 30 ans et leur taux d'intérêt d'environ 9 p. 100. La banque a un ratio capital d'apport/capital exigible assez élevé, à savoir 12,5 p. 100.

Comme pour la Banque mondiale, les engagements de la BAsD ont fléchi en 1985, compte tenu du poids des dettes extérieures, de la compression des ressources intérieures et du ralentissement économique dans les pays emprunteurs. En 1985, on a co-financé 23 projets, grâce aux bailleurs de fonds (publics et commerciaux) qui ont fourni 640 millions de dollars et la BAsD, un autre 1 024 millions de dollars.

La **Banque africaine de développement** a ouvert ses portes en 1966. À l'origine, seuls pouvaient en être membres les États indépendants de l'Afrique, mais depuis 1982, 25 autres pays non africains, dont le Canada, ont adhéré à l'organisation. Lié à la BAfD et géré par elle, le Fonds de développement africain octroie des fonds à des conditions de faveur. En 1985, le total des cotisations souscrites s'élevait à environ 4,8 milliards de dollars.

La **Banque de développement des Caraïbes**, la plus petite des banques régionales, a été créée en 1969. Elle regroupe 20 pays de la région et 3 pays de l'extérieur, (Canada, Royaume-Uni et France). Le Canada en est un des membres fondateurs et est le troisième membre en importance (avec le Royaume-Uni), puisqu'il détient 12,5 p. 100 des actions donnant droit de vote. Le capital souscrit de la BCD est de 347 millions de dollars, dont 80 millions est constitué de capital d'apport.

Le Tableau 11 donne une idée de l'importance des activités de ces banques multilatérales de développement entre 1984 et 1986.

Le **Fonds international de développement agricole** (FIDA) est un organisme moins connu. Institué en 1977, il est souvent appelé «la banque du pauvre». C'est la seule institution financière internationale qui s'occupe exclusivement de l'augmentation de la production agricole des travailleurs les plus pauvres des pays du Tiers monde, qui vivent dans des zones rurales et dont le revenu annuel est inférieur à 100 dollars. Le FIDA consent des prêts à des taux très avantageux, à des taux par exemple de 1 p. 100, pour 50 ans. Pour chaque dollar prêté, les donateurs et les gouvernements en cause en versent plus de 3. Les deux tiers des fonds du FIDA sont octroyés aux pays d'Afrique et d'Asie, l'autre tiers à l'Amérique latine, au Proche-Orient et à l'Afrique du Nord. En 1986, le FIDA a mis sur pied un Programme spécial de trois ans pour les pays d'Afrique subsaharienne victimes de la sécheresse et de la désertification, dont l'objectif de financement était de 300 millions de dollars.

Au cours de ses huit années de fonctionnement, on estime que le FIDA a permis à 70 millions de personnes de dépasser le seuil de la pauvreté. Son action est

bénéfique à un double titre: non seulement le Fonds soulage la grande pauvreté des régions rurales, réduisant ainsi les besoins à long terme d'APD, mais il favorise la croissance de la production alimentaire, ce qui permet ensuite aux pays débiteurs de disposer de devises avec lesquelles ils importent des stocks alimentaires.

TABLEAU 11

Les prêts des banques multilatérales de dévelopement
(en millions de dollars)

	Montant des prêts		
	1984	1985	1986
Banque mondiale			
BIRD	11 947	11 358	13 179
IDA	3 595	3 028	3 140
SFI	696	937	1 156
BID			
Capital ordinaire	3 215	2 766	2 706
Fonds pour opérations spéciales	352	295	331
BAsD			
Banque	1 551	1 271	1 368
Fonds asiatique de développement	684	637	633
BAfD			
Banque	494	709	1 034
Fonds africain de développement	385	439	584
BDC			
Banque	17	23	29
Fonds spécial de développement	33	19	22
Total	**22 696**	**21 482**	**24 182**

La participation du Canada aux institutions financières internationales

Le Canada soutient depuis longtemps et très activement le groupe des institutions financières internationales qu'il a, dans la plupart des cas, contribué à créer. Diverses raisons expliquent l'intérêt et l'appui du Canada. C'est autant parce qu'il est conscient de l'action des banques multilatérales sur le développement, que parce qu'il sait les débouchés qu'offrent les IFI aux entreprises

canadiennes. Mais le principal intérêt du Canada, qui englobe tous les autres, a clairement été mis en évidence par M. John Coleman, du ministère des Finances, dans un document annexé à sa déposition:

> En tant que puissance moyenne dotée d'une vaste économie ouverte sur l'étranger et qui ne fait pas partie d'un bloc quelconque commercial, le Canada a tout avantage à ce que le système financier international reste stable et solide et qu'il soit effectivement appuyé par des institutions multilatérales.

Le Canada a démontré son intérêt en donnant un appui financier appréciable, qui représente au total entre 3 et 5 p. 100 des contributions totales versées aux BMD, et jusqu'à 10 p. 100 des fonds consentis à titre de faveur. La Banque de développement des Caraïbes constitue à cet égard une exception : le Canada lui fournit environ 13 p. 100 de ses fonds, soit autant que le Royaume-Uni. Les seuls deux pays à donner plus sont Trinité et Tobago; le Canada fournit en outre environ 26 p. 100 du Fonds spécial.

La contribution financière du Canada aux banques multilatérales de développement se situe juste en-deçà de 20 p. 100 du total de l'aide publique au développement, soit près de 490 millions de dollars pour le budget de l'année financière 1986-1987. Bien que le niveau en valeur absolue de la contribution canadienne soit dans la moyenne de celle des pays donateurs de l'OCDE, le pourcentage de fonds d'APD alloué aux banques de développement est inférieur à la moyenne. La contribution du Canada au FMI est de l'ordre de 3 à 4 p. 100. Le Tableau 12 indique la place du Canada au sein des institutions financières internationales.

La participation des membres aux décisions de chacune des institutions financières internationales est fonction de leur contribution financière. L'aide du Canada étant relativement importante, il a son propre administrateur au sein de chaque Conseil des IFI, sauf au FIDA, qui a une structure différente et dont le Canada assume la direction à tour de rôle.

Compte tenu de la proximité géograhique, il n'est pas surprenant que le Canada soit très actif tant au sein de la Banque interaméricaine de développement que de la Banque de développement des Caraïbes. Au mois de décembre 1984, il avait engagé 1,5 milliard de dollars (américains) auprès des 43 membres de la BID, soit 4,4 p. 100 du total des actions. Le Canada et les États-Unis sont les deux seuls pays qui ont leur propre siège au Conseil d'administration, qui compte douze membres. Le Canada a également son propre siège au Conseil d'administration de la Banque de développement des Caraïbes, étant donné son importante contribution et sa qualité de membre fondateur.

Au sein de la Banque mondiale, du FMI et des Banques asiatique et africaine de développement, le Canada est le seul pays industrialisé à représenter un «regroupement» d'autres pays, surtout des pays en développement. Cette place spéciale lui donne une perspective qui lui permet de mieux apprécier les pressions économiques extrêmes auxquelles les pays en développement sont soumis. Compte tenu de son statut important mais minoritaire, au sein des IFI, le Canada doit bien sûr chercher à persuader plutôt qu'à s'imposer.

TABLEAU 12

Le Canada et les institutions financières internationales

	Pourcentage de la participation du Canada	Rang	Regroupement d'États*
Fonds monétaire international[1]	3,3	7	Canada, Irlande, Antigua et Barbade, Bahamas, Belize, Dominique, Grenada, Guyane, Jamaïque, St-Christophe et Nevis, Ste-Lucie et St-Vincent
Groupe de la Banque mondiale[1]			
BIRD	3,3	8	Le même Groupe que pour le FMI, à l'exception de la Guyane
IDA	4,6	6	
Société financière internationale	3,5	6	
Banque de développement interaméricaine[1]	4,4	6	Canada
Fonds des opérations spéciales	5,5	6	
Banque de développement des Caraïbes[1]	12,9	3	Canada
Fonds spécial	26,5	1	
Banque africaine de développement[2]	3,2	9	Canada, Yougoslavie, Espagne, Corée et Koweït
Fonds de développement africain	9,5	3	
Banque de développement asiatique[3]	5,0	7	Canada, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Finlande et Suède
Fonds de développement asiatique	8,3	5	
Fonds international de développement agricole [4]	3,2	10	(Le Canada remplace le Japon)

(1) En juin 1986
(2) En décembre 1985
(3) En avril 1986
(4) En octobre 1986

* «Regroupement» est utilisé ici pour désigner les pays au nom desquels l'administrateur canadien qui siège aux Conseils d'administration parle, outre le Canada.

L'une des questions qui ont été portées à l'attention du Comité concernant la Banque américaine de développement est l'accusation d'ingérence politique lancée contre les États-Unis auxquels on a reproché d'accorder des prêts par l'intermédiaire de cette banque à certains pays latino-américains, notamment au Nicaragua. À ce sujet, le Comité appuie sans hésitation la position prise par le représentant du Canada à la réunion annuelle de la BID en 1985, réclamant «la fin de l'ingérence politique dans les activités de la Banque interaméricaine de développement». Le gouvernement du Canada a pris dans ce dossier la meilleure position possible, à savoir que l'objectif fondamental des institutions financières internationales devrait être le développement économique, alors que le règlement de toutes les questions politiques devrait se faire par voie bilatérale ou sous les auspices des Nations Unies.

Annexe B

Acronymes et glossaire

AGC Augmentation générale du capital de la Banque mondiale — quote-part exigée de chacun des membres de la Banque mondiale en vue d'accroître son capital

AGE Accords généraux d'emprunts — accords conclus entre le FMI et les principaux pays industriels (G-10: groupe des Dix), dont le Canada. La Suisse est un souscripteur à part entière; l'Arabie Saoudite a conclu un arrangement parallèle avec le Fonds. Aux termes des AGE, les pays participants peuvent consentir au Fonds des prêts en monnaie nationale pour l'aider à financer les prélèvements faits par l'un des pays membres.

AMGI Agence multilatérale de garantie des investissements — organisme qui relèvera de la Banque mondiale lorsqu'il ouvrira ses portes, probablement en 1987

APD Aide publique au développement.

BAfD Banque africaine de développement.

BAsD Banque asiatique de développement.

BDC Banque de développement des Caraïbes.

BID Banque interaméricaine de développement, parfois désignée par le sigle BID qui correspond aussi aux initiales de son nom en espagnol.

BIRD Banque internationale pour la reconstruction et le développement, communément appelée la *Banque mondiale* ou simplement la *Banque*.

CCEI Conférence de 1977 sur la coopération économique internationale.

FIDA Fonds international de développement agricole.

FMI Fonds monétaire international, souvent appelé le *Fonds*.

IDA Association internationale de développement — organisme de la Banque mondiale qui accorde des prêts à des taux de faveur.

IFI	Institutions financières internationales, c'est-à-dire le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.
LIBOR	Taux interbancaire moyen de Londres. C'est le taux à court terme pour les dépôts interbancaires, c'est-à-dire le taux que les banques s'accordent entre elles et qui sert d'étalon pour le calcul des autres taux.
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole.
SFI	Société financière internationale — organisme d'investissements privés affilié à la Banque mondiale.

Glossaire

Accord de rééchelonnement pluriannuel	(ARP) — accord de rééchelonnement en vertu duquel la période de refinancement porte sur plus de deux ans depuis la date de la signature de l'entente
Afrique subsaharienne	ensemble des 39 pays africains en développement situés au Sud du Sahara, à l'exclusion de l'Afrique du Sud
Club de Paris	groupe de pays créanciers, présidé par le Trésor français, qui se réunit pour rééchelonner les dettes envers des gouvernements (dettes publiques), par opposition aux dettes bancaires
Comité de développement	comité mixte formé des ministres des Finances (ou d'un fonctionnaire de même rang) des pays membres du FMI et de la Banque mondiale, dont le mandat est de trouver des mécanismes pour accroître les flux de capitaux acheminés pour aider les pays en voie de développement
Comité intérimaire	Comité formé des ministres des Finances (ou d'un fonctionnaire de même rang) des pays membres du FMI, des gouverneurs des banques centrales; groupe consultatif sans pouvoirs officiels, il est néanmoins le principal organisme du Fonds qui élabore les politiques
Conférence de Bretton Woods	conférence internationale tenue à Bretton Woods (New Hampshire) en juillet 1944, au cours de laquelle le FMI et la Banque mondiale ont été institués
Consortium spécial de banques commerciales (ou Club de Londres, comme on l'appelle parfois)	c'est le pendant du Club de Paris; il s'occupe des dettes bancaires et il est formé des principales banques créditrices. Il ne se réunit pas nécessairement à Londres, mais plutôt dans le pays de la principale banque créditrice. Ce groupe à caractère officieux négocie le rééchelonnement des dettes avec le pays intéressé et cherche à vendre sa solution aux autres banques membres du consortium de prêts

Crédit à l'exportation	somme accordée par des prêteurs d'un pays, habituellement des organismes gouvernementaux, pour financer l'exportation de biens ou de services précis
Dette «gouvernementale»	somme des montants dus par un gouvernement par un de ses organismes décentralisés, ou encore par des entreprises privées bénéficiaires de garanties d'État; les prêts consentis à ces diverses parties sont également dits «souverains»
Dette publique	dette envers un gouvernement ou un organisme public du pays créancier ou garantie par l'un deux. Le rééchelonnement des dettes publiques se fait habituellement par l'intermédiaire du Club de Paris
Droit de tirage spécial (DTS)	monnaie fictive internationale émise de temps à autre par le FMI à ses membres proportionnellement à leur quote-part et formant une partie de tout prêt du FMI. Les DTS peuvent être échangés par l'entremise du Fonds pour des devises nationales, ou être conservés par un pays comme réserve, mais ne peuvent servir à des transactions commerciales
Fardeau de la dette	expression utilisée en tant que synonyme de poids de la dette
Groupe de Carthagène ou Consensus de Carthagène	Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela
Liste des 15 pays débiteurs «problématiques» établie par le Trésor américain et désignée souvent sous le nom de Groupe des 15 pays du Plan Baker	Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Côte-d'Ivoire, Équateur, Mexique, Maroc, Nigéria, Pérou, Philippines, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie; la Jamaïque et le Costa Rica ont été ajoutés par la suite à à cette liste
Liste des pays pour lesquels l'inspecteur général des banques du Canada exige qu'ils constituent des provisions pour pertes sur prêts	Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Corée du Nord, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guyane, Honduras, Jamaïque, Libéria, Madagascar, Malawi, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Pérou, Philippines, Pologne, République Dominicaine, Roumanie, Sénégal, Soudan, Togo, Turquie, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie, Zaïre, Zambie. (Lorsque la nouvelle directive 1987-1989 a été publiée, la Côte-d'Ivoire, Panama et l'Afrique du Sud ont été ajoutés, tandis que la Turquie a été rayée de la liste)
Marché des eurodollars ou des eurodevises	expression qui s'applique normalement aux dollars déposés dans les banques étrangères, ailleurs qu'aux États-Unis, mais y compris dans les Antilles et en Asie. Elle peut aussi être utilisée pour désigner une devise déposée dans toute banque autre que celle du pays émetteur de la monnaie. Le marché des eurodevises

	fonctionne un peu comme un marché monétaire international et il facilite les mouvements de capitaux à l'échelle mondiale
Marge des taux d'intérêts	différence entre le taux de l'argent emprunté et celui de l'argent prêté. Dans le cas de la dette du Tiers monde, la marge correspond généralement à la différence entre le LIBOR et le taux auquel les fonds sont prêtés à l'emprunteur final
Pays à faible revenu	Afghanistan, Bangladesh, Benin, Bhoutan, Burkina Faso, Birmanie, Burundi, Cap Vert, République Centrafricaine, Tchad, Chine, Comores, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Kampuchea démocratique, Kenya, République démocratique populaire du Laos, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Pakistan, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda, Viet-Nam, Zaïre (liste du FMI)
Pays débiteur «problématique» (57)	classement établi par le FMI à des fins statistiques et regroupant les pays en développement qui ont eu des arriérés sur leurs dettes extérieures ou ont obtenu des rééchelonnements depuis 1982
Pays en développement	expression utilisée par le Comité d'assistance au développement de l'OCDE, correspondant à l'ensemble des pays et territoires d'Afrique (excepté l'Afrique du Sud), d'Amérique (excepté les États-Unis et le Canada), d'Asie (excepté le Japon), et d'Océanie (excepté l'Australie et la Nouvelle-Zélande). La liste comprend aussi quelques pays d'Europe, dont Chypre, Gibraltar, la Grèce, Malte, le Portugal et la Turquie.
pays en développement à faible revenu	pays dont le produit national brut en 1984 était inférieur à 400 dollars (définition de la Banque mondiale)
Pays en développement à revenu intermédiaire	pays dont le produit national brut en 1984 était de 400 dollars ou plus (définition de la Banque mondiale)
Plafonnement des taux d'intérêt	engagement pris par une banque de ne pas hausser un taux d'intérêt normalement fluctuant, même si le taux officiel monte. En temps normal, il n'entraîne pas de réduction des taux d'intérêt
Prêt à des conditions de faveurs	prêt assorti de conditions plus favorables pour l'emprunteur que celles qui peuvent être obtenues normalement sur le marché
Provision ou réserve pour pertes sur prêts	mise en réserve de fonds par une banque commerciale pour couvrir les éventuelles pertes sur les prêts consentis à un groupe de pays par opposition aux réductions partielles de dettes sur les états financiers de la banque

Radiation partielle d'une dette	expression utilisée par les banques pour indiquer que la valeur d'un prêt apparaissant sur les états financiers de la banque a été réduite. Mais cette écriture n'entraîne pas normalement l'effacement de la dette exigible du pays débiteur
Ratio du service de la dette	total du service de la dette divisé par la valeur des exportations de biens et de services
Rééchelonnement de la dette	report des remboursements du principal et des intérêts. En cas de rééchelonnement, une nouvelle date d'exigibilité est fixée pour les montants reportés
Refinancement de la dette	reconduction d'une dette qui arrive à échéance ou conversion des paiements actuels ou futurs du service de la dette en nouveaux prêts, qui sont généralement assortis d'une échéance plus longue
Service de la dette	somme des paiements d'intérêts et des remboursements du principal sur un prêt
Tiers monde	terme générique utilisé pour désigner les pays en développement. Récemment, on a commencé à distinguer les pays les moins avancés, qu'on regroupe sous le nom de Quart Monde

Annexe C

Liste des personnes ayant comparu devant le Comité

Numéro du fascicule	Date	Témoins
2	28 janvier 1986	*Conseillers spéciaux auprès du Comité* M. Claude Isbister Professeur David Pollock
3	4 février 1986	*Ministère des Finances du Canada* M. John C. Coleman Sous-ministre adjoint Direction des finances et commerce internationaux M. Yves Fortin Directeur adjoint Division des finances et du développement international
4	11 février 1986	M. Sidney Dell Membre principal Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche New York (N.Y.)
5	25 février 1986	M. Horace Barber Directeur exécutif suppléant Banque mondiale Washington (D.C.)
6	4 mars 1986	M. Jacques de Larosière Directeur exécutif Fonds monétaire international Washington (D.C.) M. John P. Lipsky Vice-président Salomon Brothers Inc. New York (N.Y.)

Numéro de fascicule	Date	Témoins
7	25 mars 1986	M. Marcel Massé Administrateur Fonds monétaire international Washington (D.C.)
8	15 avril 1986	M. David Ibarra Ancien ministre des Finances du Mexique Mexico (Mexique)
9	22 avril 1986	M. Gerald Helleiner Professeur d'économie Université de Toronto Toronto (Ontario)
10	29 avril 1986	M. Ivan Head Président Centre de recherche pour le développement international Ottawa (Canada)
11	6 mai 1986	Mme Margaret Catley-Carlson Présidente Agence canadienne de développement international (ACDI) Ottawa (Canada)
12	13 mai 1986	M. Bishnu Persaud Directeur Chef de la Division des affaires économiques Secrétariat du Commonwealth Londres (Angleterre)
13	20 mai 1986	M. Alan Hockin Doyen des Études administratives Université York Toronto (Ontario)
14	10 juin 1986	*Ministère des Finances* L'honorable Michael Wilson, c.p., député Ministre des Finances M. John C. Coleman Sous-ministre adjoint Direction des finances et commerce internationaux

Tournée d'étude à Washington, New York et Toronto, du 2 au 5 juin 1986

Le Comité s'est rendu à Washington, New York et Toronto pour entendre le point de vue des représentants du gouvernement américain, du Congrès et de la Banque fédérale de réserve des États-Unis, des institutions financières internationales, de même que d'un certain nombre de personnalités du monde des affaires et d'universitaires américains qui s'intéressent de près aux problèmes soulevés dans cette étude, et notamment à la crise d'endettement internationale. Les opinions entendues n'ont pas été officiellement consignées. Les renseignements et les points de vue exprimés ont été néanmoins très utiles, vu qu'ils ont été recueillis peu avant la fin des audiences officielles du Comité à Ottawa.

Le Comité a entendu ses interlocuteurs dans l'ordre suivant:

Washington

Lundi 2 juin 1986

Son Excellence M. Allan E. Gotlieb
Ambassadeur du Canada

M. A.F. Burger
Conseiller auprès de
l'Ambassade du Canada

Département du Trésor des États-Unis

M. Richard Darman
Secrétaire adjoint au Trésor

M. Ciro DeFalco, directeur
Évaluation de la situation financière des pays en développement

M. Robert Bench
Contrôleur adjoint
Affaires bancaires internationales

Banque mondiale

M. Ernest Stern
Premier vice-président
Opérations

Mme Anne Krueger
Vice-présidente
Affaires économiques et recherche

M. David Hopper
Vice-président
Bureau régional de l'Asie du Sud

Système de la Réserve fédérale

M. Paul Volcker
Président du Bureau des gouverneurs

* * *

M. William Cline
Institute for International Economics

M. Alfred Watkins
Comité économique mixte du Congrès

M. Ernest Bernstein
The Brookings Institution

M. Horst Schulmann
Institut de finances internationales

Mardi 3 juin 1986

Fonds monétaire international

M. Richard Erb
Directeur administratif adjoint

M. William Hood
Directeur de la recherche

M. J. Abramovich
Co-directeur exécutif

Congrès des États-Unis

Le représentant Dante Fascell (*Floride*),
président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants et
le sénateur Charles McC. Mathias (*Maryland*),
président du Sous-comité sur le développement international du Comité sénatorial des relations extérieures étaient co-présidents, avec le sénateur George C. van Roggen
à l'occasion du déjeuner de travail au
Congrès américain.

Les représentants William S. Broomfield (*Michigan*)
Lee H. Hamilton (*Indiana*)
Don Bonker (*Washington*)
William Frenzel (*Minnesota*)
Lawrence J. Smith (*Floride*)

Banque interaméricaine de développement (BID)

M. Miguel Urrutia
Directeur des affaires économiques

M. Marian Czarnecki
Conseiller en relations extérieures

M. Henry Constanzo
Directeur de la Division des finances

New York

Mercredi 4 juin 1986

M. Robert Johnstone
Consul général du Canada

* * *

M. Charles Meissner
Premier vice-président
Chemical Bank

M. Pedro Pablo Kuczynski
Co-président
First Boston International

* * *

Le Professeur Peter B. Kenen
Chaire Walker d'économie et de finances internationales
Université Princeton

M. Robert D. Hormats
Directeur
Goldman Sachs International Corporation

* * *

M. Manuel Medina Mora
Vice-président exécutif
Banco Nacional de Mexico

M. Humberto Carvalho
Directeur régional
Banco Real de Brazil

M. Rodney Wagner
Vice-président
Comité sur la politique du crédit
Morgan Guaranty Trust

Toronto

Jeudi 5 juin 1986

Banque Royale du Canada

M. R.G.P. Styles
Vice-président du conseil d'administration

M. John Cleghorn
Président

M. Keith Talbot
Vice-président
Prêts gouvernementaux

Banque de Montréal

M. W.D. Mulholland
Président et directeur général

M. John Bradlow
Premier vice-président
Gouvernement et banques

Banque de la Nouvelle-Écosse

M. C.E. Ritchie
Président et directeur général

M. W. Scott Macdonald
Vice-président

M. David Hilton
Directeur général
Division des affaires bancaires internationales avec les entreprises privées et les gouvernements

M. Peter J. Nicholson
Adjoint du président

Banque Toronto-Dominion

M. W.T. Brock
Vice-président exécutif
Division du crédit en Amérique du Nord

M. K.H. Dowd
Premier vice-président
Services bancaires internationaux

M. P.C. Noonan
Premier vice-président
Division du crédit
Groupe bancaire international

Banque de commerce canadienne impériale

M. A. Flood
Président

M. Gerald Beasley
Premier vice-président
Division du crédit international

M. Ben Gestrin
Premier vice-président et conseiller économique

* * *

Le Comité a également reçu des mémoires des groupes suivants:

Congrès hispanique canadien, Toronto (Ontario)

J. Quittner, ingénieur, Toronto (Ontario)