

.S
J
103
H7
33-2
F6
A12fa
c.3



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

LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA
1987 05 21
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rapport du
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
Président : L'honorable George C. van Roggen
Vice-président : L'honorable Heath Macquarrie

Avril 1987

* S
J
103
H7
33-2
F6
A12fa
c.3

LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA

1987 05 21

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOMMAIRE DU RAPPORT

(Notes pour une allocution par le président au moment du dépôt du rapport au Sénat)

L'ampleur de l'endettement

En 1986, la dette extérieure des pays du Tiers monde s'élevait à un billion de dollars. Cette dette a été contractée par les pays en voie de développement auprès des banques commerciales, des gouvernements créanciers, du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Plus de la moitié de ce montant - 566 milliards de dollars - a été empruntée par 57 pays débiteurs aux prises avec des problèmes de remboursement. Les deux tiers de ces mauvaises créances ont été consenties à des pays latino-américains, surtout par des banques commerciales des pays de l'OCDE. Les banques canadiennes à elles seules ont prêté au-delà de 27 milliards de dollars canadiens à des pays qui ont maintenant de la difficulté à honorer leurs obligations. Cet état de chose explique les pertes des banques commerciales des pays créanciers et met rudement à l'épreuve le système financier international. Une autre composante du problème est l'endettement des pays en voie de développement envers les gouvernements créanciers. Qualifiée de « dette publique », cette dette pèse lourdement sur bien des pays à faible revenu, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne.

La crise de mauvaises créances s'aggrave à mesure que diminue la capacité de remboursement de nombre de pays débiteurs. 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 intervenants concernés, notamment les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les banques commerciales et les gouvernements créanciers.

Les pays débiteurs

Depuis la crise mexicaine de 1982, bien des pays débiteurs à revenu intermédiaire ont été contraints d'adopter des réformes budgétaires et monétaires pour obtenir de nouveaux fonds du FMI et des banques commerciales. Même si ces accords internationaux ont empêché le système financier international de s'effondrer, le fardeau de la dette des pays débiteurs en difficulté n'en a pas pour autant diminué. Cette situation a suscité des réactions de plus en plus fermes de la part de nombreux pays débiteurs, victimes de bouleversements économiques et sociaux. Quoi qu'il en soit, si ces pays veulent améliorer de façon durable la gestion de leur écono-

mie, pour profiter éventuellement d'une croissance économique stable, ils doivent être disposés à poursuivre la politique économique mise au point par le FMI, la Banque mondiale et les institutions de recherche économique privées, et doivent notamment:

- adopter et maintenir des taux de change compétitifs
- encourager l'épargne et les investissements productifs
- instituer des contrôles budgétaires serrés pour réduire les déficits
- ouvrir leur économie aux lois du marché
- améliorer le niveau des exportations
- encourager la rentrée de capitaux privés
- utiliser les subventions avec mesure
- se départir des entreprises d'État non rentables

Ils doivent aussi prendre des mesures pour freiner la fuite des capitaux, qui a atteint des proportions massives dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, notamment en Argentine, au Mexique, au Venezuela, aux Philippines et au Nigéria. Dans bien des cas, ces sorties de fonds ont considérablement alourdi le fardeau de la dette des pays concernés.

Les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales doivent être conscients que la politique d'ajustement adoptée par les pays débiteurs ne donnera de résultats qu'à long terme et graduellement. Dans l'intervalle, les pays endettés qui ont entrepris de rationaliser la gestion de leur économie doivent être soutenus dans leurs efforts par des capitaux d'investissement.

Les institutions financières internationales

Lorsque la crise mexicaine a éclaté en 1982, le Fonds monétaire international (FMI) a pris sur lui de coordonner la solution de ce problème qui a fait tache d'huile dans nombre d'autres pays en voie de développement aux prises avec un surendettement semblable. Même si les programmes d'austérité préconisés par le FMI sont perçus par certains pays endettés comme étant à l'origine de la baisse de leur niveau de vie, les milieux financiers internationaux peuvent s'estimer heureux que le FMI ait décidé de prendre la situation en main. Le FMI doit continuer à jouer un rôle-clé à cet égard. Sa participation demeure, en effet, cruciale à la bonne gestion du problème de l'endettement du Tiers monde, à la fois pour obtenir l'appui des pays créanciers afin qu'ils consentent à rééchelonner les dettes et à débloquer de nouveaux fonds, mais aussi pour faciliter l'implantation, dans les pays débiteurs, de programmes de rajustement visant à réduire leurs déséquilibres et à reconstituer leur capacité d'emprunt.

En 1985, la capacité de crédit du FMI avait pratiquement atteint ses limites. Sa politique de prêts à court terme ne permettait pas de s'adapter aux structures économiques déficientes des pays en développement endettés. Depuis, la Banque mondiale a été invitée à favoriser l'adoption de politiques d'ajustement structurel dans les pays débiteurs.

Le nouveau rôle confié à la Banque mondiale posera à ses dirigeants des problèmes et des défis auxquels ils devront réagir très prudemment.

- La Banque devra prendre des mesures en vue de réorganiser son personnel dans les meilleurs délais afin de pouvoir répondre à la demande accrue de prêts liés à l'adoption de réformes économiques.
- Il importera que la Banque mondiale assouplisse les conditions faites aux pays débiteurs pour qu'ils adoptent une politique économique favorisant une économie de marché, dans un esprit de compréhension des valeurs et systèmes traditionnels différents de certains pays en voie de développement. La Banque mondiale devra s'efforcer de maintenir un bon équilibre entre ses prêts-projets traditionnels et les nouveaux prêts à l'ajustement structurel.
- L'établissement d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale prendra de plus en plus d'importance. Le gouvernement canadien devra insister auprès des deux organisations pour qu'elles poursuivent des politiques complémentaires et mettent sur pied un organisme officiel de coordination, par exemple, un comité mixte Banque/Fonds chargé d'énoncer la politique d'ajustement et de prêts et de coordonner les dossiers communs auprès des banques commerciales. Les représentants canadiens au sein des banques régionales de développement devront également être chargés de réclamer une collaboration plus étroite entre ces banques.

La Banque mondiale a fait part de son intention d'accroître sensiblement le niveau annuel de ses prêts et d'augmenter le rythme de ses décaissements. Cette décision constitue une excellente initiative. Toutefois, pour être en mesure d'augmenter ainsi ses prêts, la Banque mondiale aura besoin d'une augmentation générale de son capital (AGC). Étant donné le temps requis pour négocier une AGC, le gouvernement canadien devra insister pour qu'on décide de négocier une nouvelle AGC en 1987. Il faudra, en particulier, faire pression sur les États-Unis, pour qu'ils acceptent d'ouvrir des négociations dans les plus brefs délais. Il s'agira de s'entendre sur la plus forte augmentation du capital souscrit de la Banque mondiale mutuellement acceptable. De même, le gouvernement devra insister sur la nécessité de s'entendre mutuellement sur

la plus forte augmentation du financement de la filiale de prêts de faveur de la Banque mondiale, en l'occurrence l'Association internationale de développement (IDA).

Lors de la création des institutions financières internationales, la prépondérance financière des États-Unis justifiait l'attribution à ce pays d'un droit de veto à l'égard des décisions prises par ces institutions. Depuis, un certain nombre d'autres pays ont acquis une grande force économique. Il est donc dans l'intérêt commun que ces pays puissent, sans contrainte, accroître leurs contributions à la Banque mondiale. En cherchant à perpétuer leur statut spécial, les États-Unis empêchent d'autres États d'assumer plus de responsabilités.

Au sujet de la prochaine AGC de la Banque mondiale, certains ont soutenu que la réduction et la suppression de la part du capital d'apport au profit du capital exigible pourrait faciliter l'approbation d'une forte augmentation du capital. Toutefois, une réduction importante du pourcentage du capital d'apport pourrait donner l'impression aux pays emprunteurs que les pays donateurs n'honorent pas leurs engagements envers le monde en voie de développement. C'est pourquoi le gouvernement canadien devrait s'opposer à toute proposition de réduction significative du pourcentage du capital d'apport lors de la prochaine augmentation générale de capital de la Banque mondiale ou des banques régionales de développement.

Il faudrait donner plus d'importance aux efforts déployés par les filiales de la Banque mondiale, comme la Société financière internationale, pour promouvoir l'investissement dans les pays du Tiers monde et créer un fonds mutuel de capitaux à investir dans les pays en voie de développement. Les banques régionales de développement semblent se détourner des prêts-projets, qui ont toujours été leur spécialité, au profit des prêts à l'ajustement structurel ou à la réalisation de programmes, conformément à la nouvelle orientation adoptée par la Banque mondiale. Ces banques n'ont toutefois pas le personnel voulu pour élaborer et administrer de tels prêts, lesquels sont assortis d'importantes conditions relevant de la macro-économie. Ce changement d'orientation n'est pas sage de la part des banques régionales de développement. Les prêts-projets devraient demeurer leur activité principale.

Les pays arabes de l'OPEP

La hausse marquée des cours pétroliers dans les années 70 a engendré d'importants déficits dans la balance des paiements des pays en développement importateurs de pétrole, qui se sont vus forcés de recourir aux capitaux internationaux pour se financer; l'essentiel de ces capitaux provenait des fonds déposés dans les banques des pays de l'OCDE par les pays arabes de l'OPEP. Ce

cycle a contribué au problème actuel de l'endettement du Tiers monde. Dans l'avenir, l'OPEP pourrait apporter une importante contribution à la gestion du problème d'endettement des pays en voie de développement en soumettant sa vision de ce que devraient être les cours pétroliers à un mécanisme de coopération et de consultation internationales où les effets des fluctuations du prix du pétrole sur l'économie mondiale et les intérêts des pays en voie de développement pourraient être mesurés avec pondération.

Les représentants de la Banque mondiale nous ont signalé l'écart énorme de 1,5 milliard de dollars qu'il faudra combler chaque année pour venir en aide aux pays pauvres de l'Afrique subsaharienne d'ici 1990. Il faudrait presser les États arabes membres de l'OPEP qui ont les ressources financières voulues d'accroître leur quote-part au Fonds international de développement agricole (FIDA) afin de relever la contribution globale des pays de l'OPEP à son niveau antérieur; cet apport entraînerait automatiquement une hausse parallèle de la quote-part des pays membres de l'OCDE à cet organisme. En outre, une augmentation de la contribution financière de l'OPEP à l'IDA de même qu'à la Banque africaine de développement pourrait aider à regarnir les fonds dont les organismes multilatéraux ont tant besoin.

Les banques commerciales

Les banques commerciales s'étaient montrées bien empressées de consentir des prêts aux pays du Tiers monde dans les années 70 et au début des années 80. Bien que les opinions divergent sur l'ampleur des difficultés que cette attitude leur a causées jusqu'à maintenant, leurs problèmes sont néanmoins réels. Ces banques ont toutes d'importants montants de prêts en souffrance dans leurs livres. Elles sont constamment obligées de recourir à de nouveaux fonds pour rééchelonner les prêts consentis aux pays insolvables. Qui plus est, pour pouvoir réétaler les créances de certains pays, elles ont dû augmenter substantiellement leurs provisions pour pertes, et le processus a été inévitablement coûteux. Les banques devront continuer d'assumer une juste part des coûts qu'entraîne la gestion de la dette bancaire des pays «problématiques».

L'une des façons, pour les banques commerciales, de réduire le fardeau des pays en voie de développement endettés serait de plafonner ou même de réduire les taux d'intérêt. Malheureusement, en raison de l'inégalité des exigences imposées aux banques à l'égard des réserves pour pertes dans les divers pays de l'OCDE, les banques commerciales peuvent difficilement adopter une politique commune concernant la réduction des taux d'intérêt. Le gouvernement canadien devrait réclamer la conclusion d'une entente internationale sur le niveau de réserves générales que devraient raisonnablement détenir les banques des pays de l'OCDE.

Un autre mécanisme proposé, quoique moins facilement applicable, pour réduire la dette du Tiers monde, consisterait à faire échanger par les banques commerciales des titres de dettes bancaires contre participation au capital-actions de certaines sociétés des pays débiteurs. Les ententes de conversion de créances en participation semblent être un moyen de réduire la dette de certains pays envers les banques commerciales. Dans certains pays débiteurs, les entreprises nouvellement privatisées pourraient offrir d'intéressantes perspectives d'investissement. Le mécanisme permettant la conversion de créances en participation ne convient cependant pas à tous les pays. Quoiqu'il en soit, dans les pays où il peut être utilisé, il permet de diminuer le montant global des obligations en abaissant le solde de certaines dettes. Pour accroître les apports de capitaux dont ont besoin les pays débiteurs, on pourrait encore recourir davantage à la formule de cofinancement offerte par la Banque mondiale.

Les gouvernements créanciers

Bien qu'ils aient soutenu les efforts déployés en vue de résoudre le problème des pays du Tiers monde, les gouvernements créanciers ont jusqu'ici préféré ne pas intervenir directement.

À long terme, la mesure la plus constructive que pourraient adopter les pays membres de l'OCDE, le Canada y compris, pour ramener la dette à des proportions acceptables serait d'améliorer l'accès des pays en voie de développement à leurs marchés. Les pays emprunteurs doivent accroître considérablement leurs exportations pour pouvoir accumuler suffisamment de devises étrangères pour acquitter le service de leur dette. En outre, toute action concertée des gouvernements créanciers qui réussirait à faire baisser les taux d'intérêt, à réduire les déficits budgétaires et à assurer l'expansion des économies nationales, bénéficierait indirectement aux pays en voie de développement.

Les gouvernements créanciers devraient tenter de mieux harmoniser les règlements et le traitement fiscal auxquels sont assujetties leurs banques et s'entendre sur le niveau de réserves générales que devraient détenir les banques des pays de l'OCDE.

Les pays de l'OCDE devraient continuer de s'efforcer d'aider les banques à se dégager graduellement de leurs actuels problèmes de crédit avec les pays du Tiers monde. Dans les prochaines négociations avec les autres pays débiteurs, il faudrait un peu moins les inciter à consentir de nouveaux prêts, comme on l'a fait dans les récentes négociations avec le Mexique en 1986, et inviter plutôt les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales à faire crédit.

Il importe, 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, pour qu'ils puissent les laisser en vigueur assez longtemps pour leur permettre de porter fruit.

- Les gouvernements pourraient notamment augmenter considérablement leur contribution au financement de la Banque mondiale pour qu'elle puisse consentir plus de crédits et soulager les banques commerciales de l'obligation de prêter davantage. Il faudrait pour cela que les pays s'engagent à verser des montants additionnels importants pour le financement de l'aide publique au développement (APD), et que ces fonds soient décaissés par l'intermédiaire des organismes multilatéraux.
- Sans les crédits à l'exportation, les pays « problématiques » pourraient bien ne pas être capables d'importer l'équipement et les matériaux requis pour leurs projets de développement. Pour le moment, les gouvernements et les institutions sont mieux placés que les banques pour accorder des crédits aux pays débiteurs en développement. En conséquence, le Comité estime que les gouvernements des pays créanciers devraient encourager leurs agences officielles de promotion des exportations à recommencer à octroyer des crédits à l'exportation, voire à les augmenter, et à assurer les projets dans les pays qui ont mis en oeuvre des programmes concrets d'ajustements économiques approuvés par le FMI et la Banque mondiale.

Pour aider les pays endettés à faible revenu, les gouvernements créanciers pourraient adopter un certain nombre de mesures visant précisément à réduire le fardeau de leurs dettes publiques.

Par exemple, il y a lieu de louer 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 précédemment, tout comme l'initiative qu'a prise le Canada en 1986 d'offrir 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. D'autres pays de l'OCDE devraient adopter des politiques comparables au moratoire de 15 ans offert par le Canada sur le remboursement des intérêts sur les prêts gouvernementaux.

Il y a un certain nombre d'autres mesures que le Canada pourrait adopter.

- Plus précisément, la proportion de l'APD que le Canada s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, qui est actuellement légèrement

inférieure à 19,4 p. 100, devrait être portée à près de 25 p. 100.

- Dans son prochain budget, le gouvernement devrait s'engager à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans 13 ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB.

Les difficultés auxquelles font face actuellement les débiteurs et les créanciers constituent une menace réelle pour les fondements du système financier international. Pour préserver la stabilité de leurs économies nationales, les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale. Il est peut-être temps que les pays créanciers cessent de refuser d'engager un dialogue direct avec les gouvernements des pays débiteurs. Pareille discussion serait utile car elle pourrait mener à la formation d'un consensus duquel surgirait un engagement plus ferme de trouver une stratégie commune pour régler le problème, de part et d'autre. Les pays endettés sur lesquels sont exercées de fortes pressions sentiraient ainsi que les gouvernements créanciers comprennent leurs difficultés et montrent un peu de sympathie. Le gouvernement canadien devrait endosser et préconiser publiquement l'idée de susciter un dialogue entre créanciers et débiteurs, par l'intermédiaire du Comité intérimaire du FMI.

En outre, pour favoriser une discussion essentielle sur les divers aspects du problème de l'endettement, il y aurait lieu de mettre sur pied un petit groupe d'experts éminents originaires de pays du Nord et du Sud. Leurs conseils porteraient sur les dettes publiques comme sur les dettes bancaires et contribueraient à mieux faire prendre conscience aux principaux acteurs de la communauté de leurs intérêts. Ce groupe pourrait être connu sous le nom de Groupe consultatif sur l'endettement international.

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

Il est important à l'heure actuelle, de réaffirmer certains principes de base.

- De façon générale, l'approche cas par cas, si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de l'endettement. En plus de la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes internationaux et les gouvernements créanciers disposent de fonds accrus pour aider les pays débiteurs.
- Le Canada devrait améliorer l'accès de son marché aux pays en voie de développement et encourager les autres pays de l'OCDE à en faire autant.

- L'inspecteur général des banques devrait relever à nouveau les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis aux pays du Tiers monde qu'il a imposées à la fin de 1986 aux banques canadiennes.
- Le gouvernement canadien devrait modifier les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin qu'elles puissent être considérées comme des dépenses d'exploitation, d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables.
- Les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés lorsqu'il y aura d'autres négociations sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients de devoir peut-être intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers devront être prêts à s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette.
- Le gouvernement canadien devrait prendre l'initiative de la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles pour soulager le fardeau des pays débiteurs et accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale.

Le 15 Mars 1914, le Congrès National des députés français s'est réuni à Paris. Les débats ont porté sur la loi de finances pour 1914. Le rapporteur a souligné l'importance de cette loi pour l'équilibre budgétaire de l'État.

Le 15 Mars 1914, le Congrès National des députés français s'est réuni à Paris. Les débats ont porté sur la loi de finances pour 1914. Le rapporteur a souligné l'importance de cette loi pour l'équilibre budgétaire de l'État.

Le 15 Mars 1914, le Congrès National des députés français s'est réuni à Paris. Les débats ont porté sur la loi de finances pour 1914. Le rapporteur a souligné l'importance de cette loi pour l'équilibre budgétaire de l'État.

Le 15 Mars 1914, le Congrès National des députés français s'est réuni à Paris. Les débats ont porté sur la loi de finances pour 1914. Le rapporteur a souligné l'importance de cette loi pour l'équilibre budgétaire de l'État.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00313 074 0



