



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/539
18 octobre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Point 34 de l'ordre du jour

POLITIQUE D'APARTHEID DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN

Pression financière internationale sur l'économie
d'apartheid de l'Afrique du Sud

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. PREFACE	1 - 2	3
II. PRESSION FINANCIERE EXERCEE SUR L'AFRIQUE DU SUD PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET PAR DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	3 - 16	3
III. LES MARCHES FINANCIERS INTERNATIONAUX ET LA DETTE EXTERIEURE DE L'AFRIQUE DU SUD	17 - 52	7
A. Composition de la balance commerciale	17 - 32	7
B. Balance des paiements et flux financiers	33 - 38	12
C. Evolution récente de la dette extérieure sud-africaine	39 - 52	15
IV. ACCES DE L'AFRIQUE DU SUD AUX CREDITS COMMERCIAUX ET MESURES RESTRICTIVES	53 - 90	20
A. Rôle des crédits commerciaux et des assurances- crédit dans le financement du commerce international	53 - 59	20
B. Octroi de crédits commerciaux et d'assurances- crédit à l'Afrique du Sud	60 - 67	22

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud : accès et restrictions	68 - 77	27
D. Autres partenaires commerciaux : accès et restrictions	78 - 84	29
E. Le secteur privé	85 - 90	30
V. EFFICACITE DES MESURES PRISES	91 - 104	32

I. PREFACE

1. Le présent rapport a été établi pour donner suite à la résolution 44/27 E de l'Assemblée générale, en date du 22 novembre 1989, dans laquelle l'Assemblée priait le Secrétaire général de lui présenter à sa quarante-cinquième session un rapport sur les liens financiers des gouvernements et des institutions financières privées avec l'Afrique du Sud. Dans cette résolution, l'Assemblée, notant que l'Afrique du Sud dépend de l'octroi de crédits et de prêts de sources extérieures, regrettait et déplorait que les banques internationales aient conclu avec les autorités sud-africaines un accord portant sur le rééchelonnement, sur une période de trois ans et demi à partir du 1er juillet 1990, d'une part importante de la dette extérieure de l'Afrique du Sud; elle engageait vivement les gouvernements et les institutions financières privées à refuser de nouveaux prêts bancaires à l'Afrique du Sud et invitait les Etats Membres à restreindre l'octroi de crédits commerciaux en ramenant à 90 jours la durée maximale du crédit; enfin, elle demandait aux Etats qui conservent des liens commerciaux avec l'Afrique du Sud d'interdire aux organismes publics de crédit à l'exportation d'assurer les prêts à l'Afrique du Sud.

2. Le présent rapport décrit les mesures qui ont été adoptées par les Etats Membres pour restreindre les crédits commerciaux accordés dans le cadre d'échanges avec l'Afrique du Sud ainsi que les mesures prises par l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales à titre de pression financière sur l'Afrique du Sud. Le rapport donne un aperçu du rôle de l'Afrique du Sud dans le système financier international, expliquant la nature et l'ampleur de la dépendance de ce pays à l'égard de sources extérieures de financement. Il analyse l'état actuel de la dette de l'Afrique du Sud ainsi que des mesures économiques et financières prises par les autorités sud-africaines pour y faire face. Le troisième accord de rééchelonnement de la dette sud-africaine annoncé le 18 octobre 1989 fait l'objet d'une description détaillée, accompagnée d'une analyse de ses incidences sur l'économie sud-africaine. Le rapport donne aussi les éléments nécessaires pour comprendre le fonctionnement des crédits commerciaux et il décrit les mesures de restriction des crédits commerciaux qu'ont prises différents Etats Membres, et plus particulièrement ceux qui ont d'importantes relations commerciales avec l'Afrique du Sud. Sur la base des données disponibles, on a également examiné le rôle du secteur bancaire international dans l'octroi de crédits commerciaux à l'Afrique du Sud. Enfin, le rapport contient une évaluation de l'efficacité des mesures prises et un exposé succinct des incidences qu'aurait une application rigoureuse des restrictions de crédit sur l'économie sud-africaine.

II. PRESSION FINANCIERE EXERCEE SUR L'AFRIQUE DU SUD PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET PAR DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

3. C'est en 1962 que l'Assemblée générale a pour la première fois demandé aux Etats Membres, dans sa résolution 1761 (XVII) du 6 novembre 1962, de prendre à l'encontre de l'Afrique du Sud des mesures économiques pouvant contribuer à la suppression de l'apartheid. Depuis lors, l'Assemblée a demandé dans nombre de résolutions d'adopter des mesures financières contre l'Afrique du Sud, en l'occurrence de lui refuser tout prêt et crédit commercial. En 1966, l'Assemblée générale a fait pour la première fois appel aux Etats Membres pour qu'ils

dissuadent leurs banques nationales d'accorder des prêts au Gouvernement sud-africain ou à des sociétés sud-africaines. En 1985, après l'imposition de l'état d'urgence en Afrique du Sud, l'Assemblée générale a prié tous les Etats, aux termes de sa résolution 40/64 A du 10 décembre 1985, de prendre des dispositions d'ordre législatif ou autre pour veiller à l'application effective de l'interdiction d'octroyer des prêts financiers à l'Afrique du Sud, d'investir dans ce pays et de vendre des krugerrands, et, d'autre part, pour retirer les investissements déjà effectués en Afrique du Sud. La même année, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 569 (1985), priait instamment lui aussi tous les Etats Membres d'interdire la vente de krugerrands et de suspendre l'octroi de prêts à l'exportation garantis vers l'Afrique du Sud.

4. En 1989, l'Assemblée générale a engagé vivement, dans sa résolution 44/27 E, les gouvernements et les institutions financières privées à refuser de nouveaux prêts bancaires à l'Afrique du Sud, qu'ils soient destinés au secteur public ou au secteur privé, et à réglementer l'octroi de crédits commerciaux et cesser d'assurer les prêts, notamment a) en ramenant à 90 jours la durée maximale du crédit, et b) en interdisant aux organismes publics de crédit à l'exportation d'assurer les prêts à l'Afrique du Sud.

5. En résumé, l'Assemblée générale a recommandé que tous les gouvernements adoptent des mesures financières spécifiques contre l'Afrique du Sud, notamment :

a) L'interdiction d'octroyer de nouveaux prêts et crédits commerciaux;

b) La cessation de toute promotion commerciale et de tout appui aux échanges avec l'Afrique du Sud, y compris l'octroi d'incitations, de crédits, de garanties ou autres encouragements aux exportations vers l'Afrique du Sud.

6. En outre, l'Organisation des Nations Unies a demandé que l'application de ces mesures et l'imposition de sanctions en cas de violation soient soumises à une stricte surveillance.

7. Les autorités municipales et locales des Etats Membres ont été priées de retirer leurs comptes des banques ou leurs investissements des sociétés qui collaborent avec le Gouvernement sud-africain et de ne pas accorder de contrats ou de facilités aux institutions financières ayant des relations avec l'Afrique du Sud.

8. De même, les institutions spécialisées et autres organisations intergouvernementales ont été priées de ne pas accorder de facilités aux banques, institutions financières ou sociétés qui octroient des prêts à l'Afrique du Sud et de ne pas y investir des fonds, et de refuser des contrats ou des facilités aux institutions financières qui collaborent avec le Gouvernement sud-africain.

9. A la demande du Conseil économique et social, le Secrétaire général a convoqué en 1989 un groupe de personnalités éminentes pour tenir des auditions publiques et examiner les témoignages d'experts sur la situation en Afrique du Sud (Genève, 4 au 6 septembre 1989). Le but principal de ces auditions était d'étudier le processus de changement en cours en Afrique du Sud et d'explorer les mesures que la communauté internationale pourrait prendre sous forme de sanctions et d'autres

moyens - directement et par l'intermédiaire de sociétés transnationales - pour accélérer l'abolition de l'apartheid et contribuer positivement à améliorer le fonctionnement d'une société post-apartheid en Afrique du Sud. Ces auditions, organisées par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, avaient été précédées d'une autre série d'auditions, tenues à New York en septembre 1985 par un groupe de personnalités éminentes présidé par M. Malcolm Fraser, ancien premier ministre d'Australie, à l'issue desquelles un ensemble de recommandations avaient été soumises au Conseil économique et social en 1986 et présentées ensuite à l'Assemblée générale par le Président du groupe. Le nouveau groupe de personnalités éminentes établi pour la deuxième série d'auditions 1/ a notamment demandé avec insistance :

a) Que les organismes officiels de crédit à l'exportation, tels l'Export Credit Guarantee Department du Royaume-Uni, ne garantissent plus de crédits à l'Afrique du Sud;

b) Que les organismes réglementaires nationaux et la Banque des règlements internationaux (BRI) revoient leurs dispositions en matière de constitution de provisions pour les engagements avec l'Afrique du Sud de manière à tenir compte de la détérioration du crédit extérieur du pays;

c) Que les autorités nationales compétentes veillent à ce que les crédits commerciaux consentis à l'Afrique du Sud par leurs banques soient de très courte durée - pas plus de 90 jours - d'une part pour tenir compte de la détérioration du crédit extérieur du pays et d'autre part pour maintenir une pression continue sur les autorités sud-africaines;

d) Que les gouvernements (notamment le Gouvernement suisse) interdisent aux autorités sud-africaines de mobiliser des ressources au moyen de swaps sur l'or ou de ventes d'or sur le marché à terme.

10. Dans sa résolution la plus récente, la Commission des Nations Unies sur les sociétés transnationales a elle aussi demandé instamment à tous les organismes multilatéraux de financement et de développement de mettre immédiatement fin à toute forme d'appui à l'Afrique du Sud et à toute forme de collaboration avec ce pays 2/.

11. En 1988, puis en 1989 et 1990, la Commission sur l'action contre l'apartheid de la Conférence internationale du Travail a instamment prié les gouvernements de refuser de reconduire les prêts ou d'octroyer de nouveaux prêts ou crédits commerciaux ou garanties de crédits commerciaux à l'Afrique du Sud 3/. En 1989, l'OIT a créé un groupe d'experts indépendants pour suivre l'application des sanctions et d'autres mesures contre l'apartheid à travers le monde. Ce groupe a été établi conformément aux conclusions auxquelles avait abouti la Commission à la soixante-quinzième session (1988) de la Conférence internationale du Travail. Le groupe a décidé de mettre l'accent sur des études concernant l'embargo sur le charbon sud-africain, des sanctions financières efficaces et la rupture des liaisons aériennes avec l'Afrique du Sud. Au moment de la rédaction du présent rapport, le groupe avait déjà examiné une étude préliminaire sur le sujet des sanctions financières.

12. Il y a déjà plusieurs années que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont cessé d'accorder des prêts à l'Afrique du Sud. Bien que ce pays soit encore membre des deux organisations, il n'est pas représenté depuis 1974 à leurs conseils des gouverneurs et ne peut donc pas faire entendre sa voix dans l'élaboration de leurs politiques. En plus, une loi des Etats-Unis, à savoir le Domestic Housing and International Recovery and Stability Act de 1983, comprend une clause qui prescrit à l'administrateur représentant les Etats-Unis au FMI de voter contre les demandes de droits de tirage spéciaux du Fonds de pays qui pratiquent l'apartheid lorsqu'elles excèdent la quote-part de ces pays. L'Afrique du Sud a retiré en 1982 des fonds dont le remboursement a été terminé en 1987. Par le passé, l'Afrique du Sud avait reçu des prêts de la Banque mondiale pour plusieurs projets, dont le dernier a été entièrement remboursé en 1976. A l'heure actuelle, ce pays ne remplit pas les conditions nécessaires pour être un emprunteur potentiel. Tant le FMI que la Banque mondiale continuent de suivre l'évolution de la situation économique et sociale en Afrique du Sud.

13. A la réunion des chefs de gouvernement qui s'est tenue à Nassau en 1985, les Etats membres du Commonwealth ont recommandé un ensemble de mesures économiques contre l'Afrique du Sud, y compris l'interdiction de prêts par les gouvernements. A la réunion des chefs de gouvernement qui s'est tenue à Kuala Lumpur en 1989, ils ont décidé - à l'exception du Royaume-Uni - que ces mesures devraient être renforcées. A cette fin, ils ont proposé que les gouvernements membres demandent à toutes les banques et institutions financières de ramener à 90 jours la durée maximale des crédits commerciaux et ordonnent aux organismes gouvernementaux officiels de ne pas accorder de facilités de crédit et d'assurance pour le commerce avec l'Afrique du Sud.

14. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a toujours demandé à ses membres d'adopter des sanctions globales et obligatoires contre l'Afrique du Sud. En particulier, son conseil des ministres a demandé en 1986 aux banques qui rééchelonnent la dette sud-africaine de saisir les avoirs sud-africains à l'étranger [résolution CM/Res.1019 (XLIII)]; à sa cinquantième session ordinaire, tenue à Addis-Abeba en 1989, il a invité instamment la communauté bancaire internationale à ne pas rééchelonner la dette étrangère de Pretoria [résolution CM/Res.1207 (L)].

15. Le Mouvement des pays non alignés, dans le cadre de l'appel qu'il a lancé en faveur de sanctions globales et obligatoires contre l'Afrique du Sud, a recommandé l'adoption de sanctions financières. Plus précisément, lors de la Conférence des ministres des affaires étrangères tenue à Luanda en 1985, il a exhorté toutes les institutions financières nationales et internationales à cesser de prêter assistance à l'Afrique du Sud (voir A/40/854-S/17610 et Corr.1). En outre, à la Conférence des chefs d'Etat tenue à Harare en 1986, le Mouvement a demandé la cessation des prêts financiers et la suppression de toutes les garanties gouvernementales de crédits commerciaux à Pretoria (voir A/41/697-S/18392).

16. Ces propositions ont toutes été faites dans l'espoir qu'elles exerceraient sur les autorités sud-africaines des pressions susceptibles de hâter l'abolition de l'apartheid, étant donné que l'économie sud-africaine dépend du commerce international et du recours aux marchés de capitaux. La preuve de cette dépendance

apparaît dans la structure de la balance des paiements sud-africaine ainsi que dans les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel adoptées ces dernières années par les autorités sud-africaines. Ces questions sont traitées au chapitre III ci-après.

III. LES MARCHES FINANCIERS INTERNATIONAUX ET LA DETTE EXTERIEURE DE L'AFRIQUE DU SUD

A. Composition de la balance commerciale

17. L'Afrique du Sud, comme d'autres pays producteurs de produits primaires, a une économie ouverte. En 1989, ses importations de biens et services représentaient plus de 25 % et ses exportations 33 % de son produit intérieur brut (PIB). L'économie sud-africaine est donc sensible à tout ralentissement de l'activité économique mondiale ainsi qu'aux variations des cours internationaux des produits de base.

18. Pour être plus précis, l'Afrique du Sud est lourdement tributaire de ses exportations de produits primaires vers les pays industrialisés, et en particulier de métaux précieux et de minéraux puisqu'un tiers environ de ses recettes d'exportation provient de ses ventes d'or (contre 44,5 % en 1980) et un autre tiers des exportations d'articles manufacturés.

19. Le secteur manufacturier représentait 23,3 % du PIB en 1970 mais il a plus ou moins stagné depuis puisque, en 1988, il n'était passé qu'à 24,1 % du PIB. L'expansion de l'économie intérieure repose exclusivement sur l'importation de biens d'équipement et de biens intermédiaires, qui constituent près de 80 % du total des importations.

20. Ainsi, l'Afrique du Sud, bien que possédant certaines caractéristiques des "nouveaux pays industriels", est peut-être davantage un pays exportateur de produits primaires exceptionnellement développé qui n'a pas réussi à devenir un grand producteur de biens manufacturés. Cet échec est lié aux particularités structurelles de l'économie sud-africaine. Un secteur de cette économie se caractérise par des revenus élevés, une forte consommation intérieure, une protection sociale et des services avancés et un investissement important. L'autre secteur se caractérise par des revenus bas, une faible consommation intérieure, une protection sociale et des services peu développés et un investissement négligeable. Dans ce dernier secteur, le taux de chômage structurel (chronique) ne cesse de croître et la pauvreté de se généraliser.

21. Par le passé, le solde des paiements courants de l'Afrique du Sud - soit la différence entre les importations et les exportations de biens et services - suivait l'évolution de l'économie et était tour à tour excédentaire et déficitaire. Lorsque la croissance dépassait les 3 % par an, les importations augmentaient rapidement.

22. Au cours des dernières décennies, la production a en outre tendu à exiger de plus en plus de capitaux, d'où une dépendance toujours plus marquée vis-à-vis des importations de biens d'équipement. Lorsqu'en revanche l'économie a tourné au ralenti, les importations ont marqué le pas, d'où un solde positif ou une réduction du déficit des paiements courants.

/...

23. Par le passé, ce scénario ne changeait guère. En période d'expansion commerciale, le déficit courant était financé par des capitaux étrangers. Grâce à son taux de croissance élevé et aux profits importants qui pouvaient y être faits, l'Afrique du Sud attirait les placements de portefeuille et les prêts étrangers, qui permettaient à ses opérations en capital d'être excédentaires. En période de ralentissement de l'économie, les excédents courants compensaient les déficits des opérations en capital. La politique monétaire et budgétaire du Gouvernement visait à opérer les ajustements nécessaires.

24. La pénurie critique de devises de l'Afrique du Sud en 1985 a toutefois bouleversé cette situation. Faute d'entrées importantes de capitaux nouveaux, le Gouvernement sud-africain a dû faire en sorte que les excédents courants demeurent suffisamment importants pour couvrir le service de la dette.

25. Entre 1985 et 1989 (voir tableau 1), le taux moyen de croissance annuelle du PIB n'a été que de 1,5 % et la croissance plus soutenue enregistrée en 1988 (3,7 %) a démontré l'influence des contraintes extérieures, avec une augmentation de 22,5 % des importations et une diminution de 50 % de l'excédent courant. La fragilité de la balance des transactions extérieures et la faiblesse persistante de l'épargne et des investissements intérieurs ont forcé le Gouvernement à adopter une politique de rigueur en vue de ralentir l'économie. Le résultat a été que le PIB n'a augmenté que de 2,1 % en 1989 et que les importations ont cessé de progresser (0,1 %).

26. Au cours de la même période (1985-1989), la consommation du secteur privé et du secteur public (Etat) a été la principale responsable de la croissance du PIB. Les investissements en capital fixe, en baisse chaque année entre 1981 et 1987, n'ont que légèrement remonté ces deux dernières années (voir tableau 1).

Tableau I
Afrique du Sud : croissance en pourcentage de certaines composantes du produit intérieur brut, 1985-1989
(En prix constants de 1985)

	1985			1986			1987			1988			1989			Moyenne annuelle
	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	
Consommation du secteur privé	-3,6	0,8	3,7	4,9	4,6	5,7	6,3	4,9	1,9	1,3	0,2	0,6	2,0			
Consommation du secteur public	3,4	2,2	3,9	20,6	-14,2	-9,7	3,2	1,6	42,0	-6,3	-7,9	-5,3	4,6			
Taux brut d'investissement intérieur en capital fixe	-7,2	-17,9	-2,4	12,6	11,2	6,9	2,0	8,6	5,6	4,6	0,6	-3,2	4,0			
Dépenses intérieures brutes	-7,8	0,1	4,1	25,0	1,5	-6,3	0,4	7,6	6,1	-1,3	-7,5	-7,2	-0,8			
+ Exportations	10,1	-1,4	-2,6	-5,0	12,0	26,3	19,4	5,7	-14,5	52,3	-12,7	-0,8	9,5			
- Importations	-14,8	-2,6	3,9	79,2	8,9	-10,6	11,0	22,5	-5,6	51,1	-38,4	-20,7	0,1			
Produit intérieur brut	-0,8	0,3	2,1	5,5	2,5	3,9	3,4	3,7	2,1	1,3	1,1	-1,5	2,1			

Source : South African Reserve Bank Quarterly Bulletin, mars 1990.

27. L'idée des autorités sud-africaines de jouer sur la monnaie pour limiter l'inflation n'a eu qu'un succès mitigé. Jusqu'au premier trimestre de 1989, cette politique a connu des variations à court terme dues à d'autres facteurs. De même, jusqu'à la mi-1988, des ajustements fréquents et brutaux des taux d'intérêt (voir tableau 2) ont entraîné des variations de la vitesse de circulation de la monnaie, qui ont à leur tour rendu plus difficile la mise en oeuvre de cette politique monétaire. Le Gouvernement, pour s'être à plusieurs reprises fixé des objectifs irréalisables, a vu alors l'efficacité de sa politique sérieusement mise en cause.

28. Depuis le premier trimestre de 1989, il a toutefois adopté une stratégie économique différente consistant en politiques de stabilisation à moyen terme et politiques d'ajustement structurel à long terme. Les politiques de stabilisation visent à maintenir les taux d'intérêt à des niveaux élevés pour encourager l'épargne et limiter la consommation, réduire l'inflation grâce à une politique monétaire de rigueur et ramener le déficit budgétaire à 3 % du PIB, ce qui placerait le Gouvernement dans une position neutre sur le plan de l'épargne.

29. Les politiques d'ajustement structurel comprennent un vaste programme de privatisation, une déréglementation du système financier, un nouveau système général d'encouragement à l'exportation et une révision des tarifs douaniers. Elles ont pour but de stimuler la croissance en créant un climat plus propice au succès des initiatives commerciales du secteur privé.

30. Cette double stratégie s'inspire du libéralisme économique, encore que le degré d'intervention étatique semble beaucoup plus important en Afrique du Sud que dans d'autres pays développés ayant dernièrement adopté des politiques similaires. La stratégie sud-africaine a pour objectif principal de faire en sorte que la croissance recherchée repose sur les exportations, et en particulier sur les industries manufacturières et sur la valorisation des produits de base. Un objectif accessoire est de lancer une "industrialisation intérieure", dont le développement reposerait sur la promotion des activités à forte intensité de main-d'oeuvre, faisant peu appel à des importations.

31. Depuis 1985, le solde courant a toujours été excédentaire, sauf au premier trimestre de 1988 (voir tableau 3). Malgré les sanctions commerciales internationales imposées depuis 1985, les exportations se sont bien comportées, en partie parce que les produits miniers semblent moins vulnérables et aussi peut-être parce que l'Afrique du Sud s'est efforcée, avec plus ou moins de succès, de diversifier ses débouchés commerciaux. A part une accélération temporaire en 1988, elle a réussi à limiter les importations, en grande partie grâce à une politique économique de rigueur dictée par la nécessité de limiter la demande intérieure pour obtenir un courant excédent.

32. Les transactions invisibles sont constamment déficitaires, du fait que pour les services, les recettes couvrent moins de moitié des dépenses. Cela dit, les dividendes et bénéfices rapatriés, par rapport à l'ensemble des recettes d'exportation, ont presque baissé de moitié en 30 ans (entre 1956 et 1985).

Tableau 2

Afrique du Sud : variations de certains prix et taux de change, 1985-1989

	1985	1986	1987	1988					1989				
				Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre	Moyenne annuelle	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre	Moyenne annuelle
Prix à la consommation (pourcentage)	16,2	18,6	16,1	13,8	13,0	12,3	12,3	12,9	13,6	15,0	15,1	15,1	14,7
Taux d'intérêt (taux de base) (pourcentage)	25,1	14,3	12,5	13,3	14,7	16,0	17,3	15,3	18,7	19,7	20,0	21,0	19,8
Taux de change effectif réel (1985 = 100)	100,0	92,2	104,1	103,2	97,8	96,3	96,0	98,3	98,4	97,1	97,6	101,7	98,7
Taux de change dollar E.-.U./rand	0,4564	0,4408	0,4914	0,4881	0,4531	0,4111	0,4168	0,4423	0,4068	0,3753	0,3655	0,3811	0,3822

Sources : FMI, Statistiques financières internationales, mai 1990, et South African Reserve Bank Quarterly Bulletin, mars 1990.

B. Balance des paiements et flux financiers

33. La balance des opérations en capital recouvre les mouvements de capitaux sous forme d'investissements ou de prêts. Les investissements peuvent être financés soit par prise de participation soit par emprunt. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'au milieu des années 70, l'épargne nationale a remplacé les capitaux extérieurs comme principale source d'investissement 4/. Comme l'indique une étude récente, "presque 88 % de l'augmentation de 11 milliards de dollars de la valeur des investissements étrangers directs entre 1956 et 1980 provenaient de bénéfices réinvestis ou non distribués et moins de 13 % d'entrées de capitaux étrangers" 5/. Cela étant, la nature de l'investissement étranger en Afrique du Sud a changé depuis le milieu des années 50. Alors qu'en 1956, les investissements à long terme sous forme de prise de participation représentaient 75 % de l'investissement étranger en Afrique du Sud, en 1985, celui-ci consistait essentiellement en emprunts, notamment à court terme, constituant cette année-là 40 % du total des engagements extérieurs de l'Afrique du Sud 6/ (voir tableau 4). La plus grande partie de cette dette s'est accumulée entre 1980 et 1985, au moment de l'effondrement des cours mondiaux de l'or, de la montée en flèche de l'inflation intérieure et, surtout au second semestre de 1984, de la forte dépréciation du rand sur le marché des changes.

34. Entre 1980 et 1984, la dette extérieure a augmenté de 50 % en dollars des Etats-Unis (de 16,9 à 24,3 milliards) mais de près de 400 % en rand (de 12,6 à 48,2 milliards) à cause de cette dépréciation. Au cours de la même période, elle est passée de 20,3 à 45,7 % du PIB.

35. Cette augmentation des emprunts est essentiellement le fait du secteur privé, en raison d'une part du développement de l'euromarché et d'autre part du désir des entreprises locales de bénéficier de taux d'intérêt moins élevés. Au moment de la crise financière de 1985, environ 72 % de la dette sud-africaine consistait en différents types d'instruments à court terme dont beaucoup d'emprunts interbancaires. Cela dit, en regard de son PNB et par rapport à d'autres pays, l'Afrique du Sud n'avait pas une dette importante, mais bien une crise de liquidité.

36. Pour y remédier, les autorités sud-africaines ont réintroduit en 1985 un taux de change double 7/. Ce régime comprend un taux de change commercial pour toutes les opérations courantes (importations, exportations et invisibles) et les emprunts étrangers. Pour tous les autres mouvements de capitaux, y compris les investissements étrangers de portefeuille sous forme de prise de participation dans des sociétés sud-africaines, les opérations de désinvestissement et les mouvements de capitaux des migrants, on se sert d'un taux de change financier plus bas et flottant. Celui-ci dépend ainsi du jeu de l'offre et de la demande, de façon à encourager l'investissement étranger et à décourager le rapatriement de capitaux étrangers. Il met également le taux de change commercial, utilisé pour la plupart des transactions à l'abri de toute pression pouvant résulter d'une vague de désinvestissement; cette pression, supportée entièrement par le taux de change financier, cesse d'elle-même quand le taux en question baisse au point que tout nouveau désinvestissement deviendrait inintéressant.

Tableau 3

à l'aux annuels d'essais.

Tableau 4

Afrique du Sud : Evolution de la dette extérieure, fin août 1985 - fin 1988

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	Encours fin août 1985-fin 1988			Evolution de la dette extérieure entre fin août 1985 et fin 1988	
	1 (Au taux de change en vigueur)	2 (Au taux de change en vigueur)	3 (Au taux de change à fin août 1985)	4 (1-2)	5 (1-3)
<u>Partie de la dette non couverte</u> <u>par le moratoire :</u>					
Secteur bancaire	1 317	517	486	-800	-831
Secteur public	5 948 a/	5 600	4 386	-348	-1 561
Secteur privé	2 828	2 519	2 098	-309	-730
Prêts à moyen et long terme	-	3 476	3 436	3 476	3 436
Total	10 093	12 112	10 406	2 019	313
<u>Partie de la dette couverte</u> <u>par le moratoire :</u>					
Secteur public	2 692	2 815	2 377	123	-315
Secteur bancaire	8 814	4 949	4 754	-3 865	-4 060
Secteur privé non bancaire	2 122	1 309	1 032	-813	-1 090
Total	13 628	9 073	8 163	-4 555	-5 465
Total général	23 721	21 185	18 569	-2 536	-5 152

Source : South African Reserve Bank Quarterly Bulletin, mars 1990.

a/ Dont 60 % environ seraient des obligations au porteur.

/...

37. Cette décote, à savoir la différence ex ante entre l'offre de rand financiers découlant du retrait des fonds investis dans l'économie sud-africaine et la demande des nouveaux investisseurs et des immigrants, constitue un indicateur représentatif de l'état d'esprit des entreprises étrangères. Elle a atteint son niveau le plus haut (52 %) en 1986, le rand financier valant alors moins de la moitié du rand commercial; elle s'est stabilisée ensuite à 38 % au cours des deux années suivantes et elle s'était réduite à 29 % en 1989.

38. Contrairement aux opérations de désinvestissement, les crédits commerciaux et leur service se font au taux de change commercial du rand. Ils jouent donc un rôle important dans la balance générale des paiements. L'évolution récente de la dette extérieure de l'Afrique du Sud et ses incidences sur la politique économique de ce pays sont étudiées plus loin. Il convient de noter ici que les importantes sorties de capitaux qui ont eu lieu entre 1985 et 1989 ont entamé les réserves officielles déjà réduites de l'Afrique du Sud en or et en devises, forçant sa banque centrale à acheter des devises à prix fort sur le marché à terme (tableau 5). On estime qu'à la même période, l'ensemble de ces réserves représentaient entre 6 et 13 semaines de couverture des importations.

C. Evolution récente de la dette extérieure sud-africaine

39. L'Afrique du Sud n'est pas l'un des grands débiteurs internationaux et ses problèmes de dette ne sont pas les mêmes que ceux d'autres pays débiteurs 2/. Toutefois, depuis la crise financière d'août 1985, qui avait contraint le Gouvernement à instaurer un moratoire unilatéral suspendant le remboursement d'une grande partie du capital de sa dette commerciale internationale, cette dernière a fait l'objet de rééchelonnements périodiques; l'Afrique du Sud a été en outre presque complètement écartée des marchés financiers internationaux pour tous les crédits autres que commerciaux 3/.

40. Depuis 1985, l'Afrique du Sud s'efforce donc de satisfaire ses créanciers internationaux dans l'espoir de reprendre pied sur les marchés financiers internationaux. A cette fin, le Gouvernement a :

a) Négocié trois accords successifs de rééchelonnement avec les banques internationales principales detentrices des instruments de la dette sud-africaine couverte par le moratoire;

b) Cherché à appliquer une politique économique intérieure pouvant susciter le maximum de croissance économique compatible avec ses obligations de débiteur.

41. Les trois accords de rééchelonnement de la dette qu'il a conclus couvraient les périodes suivantes : 1er avril 1986 au 30 juin 1987, 1er juillet 1987 au 30 juin 1990 et 1er juillet 1990 au 31 décembre 1993.

42. L'encours et la répartition de la dette extérieure sud-africaine sont indiqués dans le tableau 4.

Tableau 5

Afrique du Sud : Balance des opérations en capital, 1985-1989

(En millions de rand)

	1985	1986	1987	1988					1989				
				Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre	Moyenne annuelle	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre	Moyenne annuelle
1. Capitaux nets à long terme	-445	-3 060	-1 698	-287	-715	-275	175	-1 102	-395	-728	179	-281	-1 225
2. Capitaux nets à court terme	-8 786	-3 037	-1 371	-475	-1 494	-2 259	-1 216	-5 444	-1 456	-752	-678	-1 445	-4 331
Administrations publiques	75	-71	8	-50	10	-	1	-59	6	10	26	-	42
Entreprises d'Etat	-157	-224	-40	27	-10	90	-72	35	40	185	-100	-28	97
Secteur privé non bancaire	-8 704	-2 742	-1 339	-452	-1 474	-2 349	-1 145	-5 420	-1 502	-947	-604	-1 417	-4 470
3. Mouvements de capitaux nets (1 + 2)	-9 231	-6 097	-3 069	-762	-2 209	-2 534	-1 041	-6 546	-1 851	-1 480	-499	-1 726	-5 556
4. Solde courant	5 925	7 196	6 152	924	-287	1 408	394	2 939	1 432	312	934	1 419	4 097
5. Variations des réserves nettes en or et en denrées extérieures (3 + 4)	-3 306	1 099	3 083	162	-2 496	-1 126	-147	-3 607	-419	-1 168	429	-307	-1 465
6. Variations des engagements liés aux réserves a/	2 071	-2 283	-1 167	-13	1 668	586	-316	1 925	904	1 995	206	-250	2 855

Source : South African Reserve Bank Quarterly Bulletin, mars 1990.

a/ Habituellement des devises achetées à court terme grâce à la vente à terme d'or ou d'autres valeurs pour consolider les réserves. Le signe moins dénote une diminution de ce type de dette.

43. Sur les 13,6 milliards de dollars couverts par le moratoire de 1985, 1,8 milliard environ a été remboursé dans le cadre des deux premiers accords de rééchelonnement. Il convient de noter que l'Afrique du Sud n'a pas manqué à un seul des paiements prévus par ces accords, qu'elle a continué à verser des remboursements sur sa dette non couverte par le moratoire ainsi qu'à assurer le service de l'ensemble de sa dette. En ce qui concerne la dette qui a fait l'objet d'un rééchelonnement, les taux d'intérêt sont supérieurs d'environ 1 % aux taux auxquels elle avait été contractée avant le moratoire.

44. En outre, sur la dette couverte par le moratoire, un montant d'environ 4 milliards a pu être libéré grâce à un accord signé avec certains créanciers qui ont accepté une option de sortie prévoyant la conversion de leurs avoirs gelés en prêts sur 10 ans. Ces prêts portent un différé d'amortissement de cinq ans, le remboursement s'effectuant ensuite à raison de 10 versements semestriels égaux. Il n'est pas possible de déterminer exactement la date à laquelle les créanciers en question ont accepté cette option, mais il semble que la majorité des remboursements doivent débiter vers la fin de 1993, bien que certains soient prévus pour 1992.

45. Comme le montre le tableau 4, les variations des taux de change depuis 1985 ont eu pour effet d'accroître d'environ 12,5 % la valeur en dollar de l'encours de la dette réaménagée, qui est passée de 8 à 9 milliards de dollars à la fin de 1988.

46. Au titre du troisième accord de rééchelonnement, annoncé le 18 octobre 1989 et entré en vigueur le 1er juillet 1990, l'Afrique du Sud s'est engagée à rembourser 20,5 % du capital non amorti, selon le calendrier figurant au tableau 6.

47. Les créanciers continuent, aux termes de cet accord, à percevoir le taux d'intérêt légèrement supérieur. Les conditions offertes pour l'option de sortie ont cependant été modifiées par rapport à celles prévues par le deuxième accord provisoire. L'Afrique du Sud propose actuellement à tous les créanciers disposés à convertir leurs créances en prêts sur 10 ans, de leur verser jusqu'à la fin de 1993 (soit à l'expiration du troisième accord provisoire) le même taux d'intérêt qu'aux titulaires de la dette gelée. Après un différé d'amortissement de quatre ans, elle remboursera dans les 30 mois l'intégralité de l'encours de la dette en cinq versements semestriels égaux.

Tableau 6

Afrique du Sud : Remboursements estimatifs prévus au titre
 du troisième accord de rééchelonnement conclu avec les
 créanciers en octobre 1989

Dates de paiement		Remboursement du principal de l'encours (en pourcentage)	Millions de dollars des Etats-Unis
1990	Décembre	1,5	120
1991	Février	2,5	197
	Août	3,0	230
1992	Février	3,0	224
	Août	3,0	217
1993	Février	3,0	210
	Août	3,0	204
	Décembre	1,5	99
Total		20,5	1 502

Source : United States General Accounting Office, "South Africa: Debt Rescheduling and Potential for Financial Sanctions, Briefing Report to Congressional Requesters", Washington, février 1990 (GAO/NSIAD-90-109BR), p. 5.

48. Dans les circonstances actuelles, environ 6 milliards de dollars demeureront gelés au 31 décembre 1993 et un nouveau rééchelonnement s'imposera. Comme l'indique le tableau 4, la dette rééchelonnée au titre de l'accord provisoire ne recouvre pas l'ensemble de la dette extérieure sud-africaine. Le moratoire ne s'étend pas à une autre forme de dette composée en grande partie d'obligations et de créances détenues par des organismes publics de financement du commerce. Le tableau 7 donne un calendrier approximatif récent des remboursements immédiats de cette dette.

Tableau 7

Afrique du Sud : Total estimatif des montants de la dette
remboursables en 1990-1993

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	1990	1991	1992	1993
Type de remboursement				
Principal de la dette gelée	240 a/	427	441	513
Principal des autres dettes	1 400	700	700	600
Total	1 640	1 127	1 141	1 113

Source : United States General Accounting Office, "South Africa: Debt Rescheduling and Potential for Financial Sanctions, Briefing Report to Congressional Requesters", Washington, février 1990 (GAO/NSIAD-90-109BR), p. 5.

a/ Y compris les derniers versements prévus par le deuxième accord provisoire, le 15 juin 1990.

49. D'autres formes de dettes sont exclues du moratoire. Pour ce qui est des organismes de financement du commerce, si cette dette n'a pas été prise en considération, c'est essentiellement que les autorités sud-africaines espèrent avoir un solde courant suffisamment excédentaire pour rembourser leurs dettes gelées et leurs autres dettes. Tout refus de rembourser leur dette commerciale, qui aurait empêché l'octroi de nouveaux crédits commerciaux, était incompatible avec cette stratégie. Pour les obligations au porteur (dont la majorité seraient détenues par des investisseurs allemands, suisses et britanniques), l'explication est plus complexe, mais elle tient certainement au désir de ne pas se mettre à dos des créanciers dont l'appui pourra s'avérer utile à l'avenir pour l'économie.

50. Les autorités sud-africaines, dans la mesure où elles devraient faire face à des négociations de rééchelonnement difficiles en 1989 et à une augmentation potentiellement dangereuse de versements venant à échéance en 1990, semblent toutefois avoir cherché à rééchelonner une partie de leur obligataire. Il semblerait, d'après des renseignements de source officielle, que certaines banques européennes aient accepté en 1989 d'aider les autorités sud-africaines à renouveler environ 140 millions d'obligations. Ces nouvelles obligations sont émises sur trois ans, avec échéance en 1992, à des taux d'intérêt sensiblement plus élevés. Elles sont assorties d'une option de vente semestrielle (qui permet deux fois par an au détenteur de demander leur remboursement intégral et immédiat). Les

/...

détenteurs d'environ la moitié de ces obligations, représentant 70 millions de dollars, auraient accepté cette solution. On ignore si certains ont décidé depuis d'exercer cette option.

51. L'opération semble avoir servi à tâter le terrain avant la conclusion du troisième accord de rééchelonnement. Si celui-ci avait été plus difficile à négocier ou si d'autres facteurs avaient rendu problématique le remboursement de la dette extérieure en 1990, une opération de conversion des obligations de plus grande envergure aurait pu être tentée. Il s'agit d'une option que les autorités sud-africaines pourraient envisager au cas où le remboursement de leurs dettes leur poserait des difficultés dans un avenir immédiat.

52. L'objectif des négociations en vue du rééchelonnement de la dette, des opérations de conversion de la dette obligataire et du remboursement des crédits commerciaux, ainsi que du projet de conversion de la dette en prêts sur 10 ans, est de créer une situation suffisamment stable pour que les autorités sud-africaines connaissent exactement, avec plusieurs années d'avance, leurs obligations au titre de la dette, et pour que, dans la mesure du possible, la transition d'une année à l'autre se fasse sans problème. Comme on peut le voir au tableau 7, cet objectif a été plus ou moins atteint. Toute nouvelle conversion de créances gelées en prêts sur 10 ans contribuera aussi, en raison des remboursements ainsi espacés du principal, à faciliter les remboursements des autres dettes jusqu'à la fin des années 90. On examinera au chapitre V si la réalisation de cet objectif a rendu moins urgente pour le Gouvernement la nécessité d'entreprendre des réformes, nécessité dictée, selon les observateurs, par l'acuité du problème de la dette.

IV. ACCES DE L'AFRIQUE DU SUD AUX CREDITS COMMERCIAUX ET MESURES RESTRICTIVES

A. Rôle des crédits commerciaux et des assurances-crédit dans le financement du commerce international

53. Le commerce international moderne s'est développé sur la base d'un système de crédit et d'assurance-crédit. Ces services ont aidé à réduire les risques au minimum dans un contexte d'incertitude et à faciliter les transactions financières associées au commerce. Ils restent très demandés bien que leur importance dans les transactions actuelles varie, en fonction notamment du niveau de développement de l'un des pays participant aux échanges et d'autres facteurs tels que la stabilité sociopolitique des pays.

54. N'importe quelle institution financière peut offrir des crédits commerciaux et des assurances-crédit si elle le souhaite. Dans la pratique, cependant, l'essentiel des activités dans ce domaine sont le fait des gouvernements et des banques commerciales. La plus grande partie des services fournis par le secteur privé (banques et autres entités) sont également garantis par des organismes commerciaux publics ou parrainés par l'Etat.

55. Il y a deux sortes principales de crédits commerciaux : les crédits acheteurs et les crédits fournisseurs. Les crédits sont accordés pour des périodes de 30 à 180 jours pour les produits primaires et les articles manufacturés (crédits à court terme), de un à cinq ans pour les équipements agricoles et industriels (crédits à moyen terme) et de cinq à 10 ans pour les biens d'équipement tels que centrales

/...

électriques, avions à réaction, etc. (crédits à long terme). Les crédits à court terme sont généralement fournis au moyen de lettres de crédit pouvant être tirées sur une banque correspondante. Les crédits à long terme sont souvent l'objet de contrats plus compliqués et, en raison de l'importance des sommes en jeu et d'autres considérations touchant notamment le transfert de technologie et l'importance du produit pour l'économie du pays fournisseur, supposent une participation directe des gouvernements. Il existe un important marché secondaire pour les instruments financiers commerciaux, qui peuvent être achetés au rabais si le porteur décide de vendre.

56. Il est plus facile de réunir des informations sur les crédits à long terme que sur les crédits à court terme. Compte tenu de l'accélération et de l'efficacité accrue du commerce moderne, de nombreuses transactions sont conclues rapidement et, bien que les banques tiennent des dossiers détaillés sur leurs activités aux fins de la vérification habituelle de l'application des réglementations et lois en vigueur, le volume des transactions est tel dans le cadre du commerce international qu'il est extrêmement difficile d'établir des rapports détaillés au niveau national ou international.

57. La plupart des crédits consentis à des négociants ayant une réputation établie et une bonne cote de crédit se présentent sous la forme de crédits renouvelables, le client ayant une dette active ou tout simplement une ligne de crédit sur laquelle il a le droit de tirer, plutôt que sous la forme traditionnelle de crédits commerciaux. Cette caractéristique de plus en plus fréquemment observée dans les pays développés reflète dans une certaine mesure la baisse relative de l'importance du crédit commercial comme mode de financement du commerce international. Plusieurs facteurs contribuent à ce déclin : l'émergence de sociétés commerciales internationales ayant une solide assise financière et capable de financer leurs propres opérations commerciales; l'accumulation de données d'expérience et d'informations sur la solvabilité et la fiabilité des partenaires commerciaux qui a conduit à un commerce plus ouvert; la tendance générale sur le plan international à une libéralisation plus grande des échanges (du fait de l'abaissement ou de l'élimination des barrières tarifaires, de la rapidité des communications et des livraisons et d'autres facteurs de ce genre); le sentiment général dans les pays développés que les organismes publics de crédit à l'exportation accordent en réalité des subventions déguisées aux industries nationales et que cette pratique (dans le cadre des efforts visant à instaurer des pratiques commerciales plus libérales) ne devrait pas être encouragée; et l'incidence de la crise mondiale de la dette qui pourrait amener un certain nombre d'organismes publics à essuyer des pertes considérables.

58. Tous ces facteurs ont amené les organisations internationales à s'intéresser de plus près aux activités des organismes publics de crédit à l'exportation. Les gouvernements membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en particulier, soucieux d'éviter que ces organismes ne subventionnent le commerce en accordant des crédits commerciaux à des taux d'intérêt artificiellement bas, obligent désormais l'OCDE à publier des barèmes des taux d'intérêt minimaux, que les organismes publics de crédit à l'exportation sont tenus de respecter. Des barèmes différents sont prévus pour les trois catégories de transactions ci-après : commerce avec les pays relativement pauvres, commerce avec les pays à revenu intermédiaire (au nombre desquels se trouve l'Afrique du Sud) et commerce avec les pays développés.

/...

59. Cette classification marque la différence entre la position commerciale des pays développés, des pays en développement et des pays les moins avancés, et celle des sociétés qui entretiennent des relations commerciales avec ces pays. S'il est possible que des sociétés bien établies exerçant des activités commerciales dans les pays développés n'aient pas besoin de recourir aux formes traditionnelles de crédits commerciaux, et certain qu'elles n'ont pas à dépendre d'organismes officiels de crédit à l'exportation pour leurs assurances-crédit, il est pratiquement impossible aux sociétés qui font du commerce avec les pays les moins avancés et autres pays pauvres de se passer de crédits commerciaux et de la garantie d'un organisme officiel de crédit à l'exportation.

B. Octroi de crédits commerciaux et d'assurances-crédit à l'Afrique du Sud

60. On s'attendrait normalement à ce que l'Afrique du Sud, en tant que pays en développement, ait besoin de crédits commerciaux pour une grande partie de son commerce international, notamment ses importations dont environ 40 % sont des biens d'équipement. En outre, comme les crédits commerciaux proviennent généralement de l'un ou de l'autre des pays partenaires commerciaux et que des statistiques assez précises (encore qu'incomplètes) sont disponibles sur les échanges globaux de l'Afrique du Sud avec les différents pays, il est possible d'effectuer des estimations relativement fiables concernant aussi bien l'origine que le volume des prêts.

61. On trouvera au tableau 8 des statistiques sur les échanges entre l'Afrique du Sud et divers pays et régions du monde.

62. On peut seulement présenter des estimations concernant le montant de la dette de l'Afrique du Sud au titre des crédits commerciaux. Selon une étude, il se chiffrait à 6,9 milliards de dollars à la fin de 1986 10/. Le montant total fluctue cependant parce que les négociants cherchent à obtenir des crédits aussi bien sur les marchés des capitaux intérieurs que sur les marchés internationaux compte tenu de divers facteurs, notamment les fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change. Il semble que l'accroissement marqué des sorties de capitaux que l'Afrique du Sud a enregistré en 1988 [6,5 milliards de rand, soit deux fois plus qu'en 1987] (voir tableau 5)] ait été dû en grande partie à un changement de la politique économique sud-africaine qui a débouché sur une forte réduction de la demande de crédits commerciaux à l'importation (voir tableau 10).

63. Bien qu'il ne soit pas possible de connaître le montant exact de la dette de l'Afrique du Sud au titre des crédits commerciaux, quelques statistiques sont disponibles sur les prêts consentis par des organismes de crédit à l'exportation. A la fin de septembre 1989, l'Union de Berne a donné les informations suivantes sur les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud 11/ :

a) C'est la Banque export-import Hermes (Allemagne) dont l'encours des engagements en faveur de l'Afrique du Sud est le plus important (281,3 millions de dollars de crédits à court terme et 2 milliards 730 millions de dollars de crédits à moyen et à long terme);

b) L'encours des crédits consentis par le Export Credit Guarantee Department du Royaume-Uni pour des exportations à destination de l'Afrique du Sud représente 197,7 millions de dollars pour les crédits à court terme et 2 milliards de dollars pour les crédits à moyen et à long terme;

c) L'encours des engagements de la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur, organisme officiel de crédit à l'exportation, représente 1,2 milliard de dollars en ce qui concerne les engagements à moyen et à long terme et 178,8 millions de dollars en ce qui concerne les engagements à court terme;

d) Le Ministère japonais du commerce international et de l'industrie, pour sa part, a consenti des crédits à court terme d'un montant de 69,1 millions de dollars pour les exportations à destination de l'Afrique du Sud et des crédits à moyen et à long terme d'un montant de 251,9 millions de dollars. Il semble que le Gouvernement japonais limite les crédits à l'Afrique du Sud pour des raisons politiques. Il est donc possible que l'essentiel des crédits destinés à financer le commerce du Japon avec l'Afrique du Sud provienne des sociétés commerciales japonaises elles-mêmes.

64. L'accès de l'Afrique du Sud aux marchés des capitaux internationaux se limite pour l'essentiel aux crédits commerciaux à court terme et, dans certains cas, aux crédits commerciaux à moyen terme consentis par des organismes officiels de crédit à l'exportation. Pour le moment, le secteur privé ne voit guère de raisons d'intervenir dans ce domaine, et ce pour les considérations exposées dans la partie E ci-dessous. Par ailleurs, la plupart des pays qui permettent à leurs organismes officiels de crédit à l'exportation de consentir ou de garantir des crédits pour le commerce avec l'Afrique du Sud imposent diverses restrictions au sujet desquelles on trouvera quelques précisions dans les sections C et D.

65. Il ressort néanmoins des statistiques recueillies par l'OCDE et la Banque des règlements internationaux (BRI) que de 1985 à 1989 certaines entités sud-africaines ont réussi à obtenir un volume limité de nouveaux crédits à moyen et à long terme (voir tableaux 9 et 10).

66. Destinés à l'achat de biens d'équipement, ces crédits tiennent lieu en partie de prêts à l'équipement 12/. Comme il est pratiquement certain que ces prêts n'ont pas été consentis par des organismes dont les fonds ont été touchés par le moratoire unilatéral de 1985, ils proviennent vraisemblablement, soit de marchés des capitaux en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, soit d'organismes commerciaux officiels.

67. On s'est posé la question de savoir si l'accès de l'Afrique du Sud aux crédits commerciaux aide les autorités de ce pays à faire face aux obligations qu'elles ont contractées au titre de la dette internationale dans le cadre d'accords de rééchelonnement successifs depuis le 2 septembre 1985. En d'autres termes, les crédits commerciaux constituent-ils de "l'argent frais" pouvant servir à compenser, ne serait-ce que partiellement, le manque d'apport d'autres types de capitaux? Cette question est examinée au chapitre V.

Tableau 8

Afrique du Sud : Commerce extérieur et principaux partenaires commerciaux,
1980 - 1988

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	Exportations						Importations					
	1980	1982	1984	1986 a/	1987	1988	1980	1982	1984	1986 a/	1987	1988
Total	25 684	17 547	17 377	19 718	21 603	25 847	18 327	17 026	14 963	11 417	14 126	17 333
Etats-Unis	2 126	1 220	1 458	1 965	1 272	1 445	2 527	2 484	2 375	1 229	1 281	1 691
Japon	1 551	1 533	1 335	1 826	2 214	1 777	1 669	1 711	1 934	1 270	1 882	2 047
Communauté européenne	4 916	3 820	3 264	4 908	5 213	6 720	6 595	6 497	5 882	4 657	5 799	7 301
Allemagne	1 029	785	676	1 059	1 135	1 570	2 399	2 503	2 339	1 951	2 548	3 332
France	524	415	385	343	530	638	703	708	568	412	467	575
Royaume-Uni	1 779	1 300	742	1 056	976	1 304	2 242	2 029	1 660	1 279	1 556	1 911
Suisse	1 597	947	1 171	324	244	473	308	296	265	258	272	320
Asie	680	666	803	1 094	1 304	1 900	460	657	763	604	1 009	1 356
Taiwan, province chinoise de	b/	172	137	296	437	827	n.d.	220	269	216	435	626
Afrique	1 412	834	616	808	970	1 164	371	305	284	243	291	349
Hémisphère occidentale	370	234	114	147	175	199	166	193	310	148	175	274
Brésil	171	77	35	55	65	79	100	112	139	49	90	178

Source : IMF Direction of Trade Statistics Yearbook, 1986 et 1989. Les chiffres sont pour l'Union douanière d'Afrique australe qui comprend notamment l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.

a/ En 1986, l'Afrique du Sud a cessé de fournir au FMI des statistiques sur la répartition géographique de son commerce extérieur. A partir de cette année, les chiffres sont des estimations fondées essentiellement sur les informations fournies par d'autres pays sur leurs propres échanges avec l'Afrique du Sud. On peut trouver dans l'introduction de l'annuaire du FMI intitulé IMF Direction of Trade Statistics Yearbook une description détaillée de la manière dont ces estimations sont établies.

b/ Chiffres non disponibles.

Tableau 9

Créances des banques étrangères sur l'Afrique du Sud, décembre 1985 - juin 1989
(non ajustées au titre des fluctuations des taux de change)

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	Décembre 1985	Juin 1986	Juin 1987	Décembre 1987	Juin 1988	Décembre 1988	Juin 1989
Créances des banques étrangères :							
1. Total	17 459	16 725	16 244	16 767	16 052	15 073	14 712
2. Crédits garantis	1 996	1 787	1 803	2 224	1 787	1 897	1 373
3. Crédits commerciaux non bancaires	1 076	1 113	1 273	1 632	1 475	1 933	1 823
4. Total (1 + 3)	18 535	17 838	17 517	13 399	17 527	17 006	16 535

Source : OCDE et BRI, statistiques de l'endettement extérieur : créances des banques étrangères et créances extérieures commerciales non bancaires sur divers pays et territoires débiteurs, nouvelle série. Les chiffres sont fournis par les banques centrales et les organismes officiels de crédit à l'exportation des pays membres. Il convient de noter les points suivants : dans certains pays, les banques dont le total des créances et des dettes vis-à-vis de l'étranger se situe en deçà d'un certain seuil ne sont pas tenues de présenter des données; dans d'autres pays, les créances sur l'étranger des institutions publiant des données ne sont pas toutes incluses dans les données; enfin, deux types d'entorses peuvent être faits aux normes de l'OCDE relatives à la publication des données : a) les données relatives aux crédits fournisseurs peuvent être incomplètes; b) les données relatives au calendrier des expéditions et aux tirages sur les lignes de crédits à l'exportation peuvent ne pas être communiquées en temps voulu ou de manière suffisamment détaillée pour être incluses dans les statistiques publiées.

Notes

1. Ligne 1 : Ces chiffres représentent l'encours total des crédits consentis par des banques, dont la plus grande partie soit ne sont pas liés au commerce, soit (mais cette catégorie représente certainement une très faible proportion du total) sont liés au commerce mais ne sont pas garantis par des organismes officiels de crédit à l'exportation. Ils comprennent par conséquent la dette qui fait l'objet d'un rééchelonnement périodique.
2. Ligne 2 : Ces chiffres correspondent aux créances des banques étrangères consistant en crédits commerciaux garantis (crédits-acheteurs), c'est-à-dire des crédits consentis par des banques à des importateurs étrangers (par exemple par une banque britannique pour permettre à un importateur sud-africain d'importer des produits britanniques). Les garanties sont fournies par les organismes officiels du pays de la banque.
3. Ligne 3 : Il s'agit ici de crédits fournisseurs garantis, c'est-à-dire des crédits consentis par des exportateurs à des importateurs étrangers (par exemple par une société allemande à un client sud-africain). Cette catégorie de dettes vient s'ajouter aux créances des banques étrangère.

/...

Tableau 10

Evolution des créances des banques étrangères et des crédits commerciaux non bancaires, de juin 1986 à juin 1989 (ajustés pour tenir compte des fluctuations des taux de change)

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	Juin- déc. 1986	Déc. 1986- juin 1987	Juin- déc. 1987	Déc. 1987 juin 1988	Juin- déc. 1988	Déc. 1988 juin 1989
Créances des banques étrangères						
1. Total	-897	-97	-216	-204	-1 131	-11
2. Crédits garantis	-6	-146	239	193	-113	-100
3. Crédits commerciaux non bancaires	165	-149	120	327	104	96
4. Total (1+3)	-732	-246	-96	123	-1 027	85

Source : voir tableau 9.

Notes

1. Ce tableau fait apparaître l'évolution, tous les six mois, de l'encours de la dette de l'Afrique du Sud au titre des crédits commerciaux. Les chiffres ayant été ajustés pour tenir compte des fluctuations des taux de change, la réduction de la dette extérieure est moins marquée.

2. L'accroissement enregistré dans la dette garantie (c'est-à-dire la dette liée au commerce) et dans les crédits commerciaux non bancaires après juin 1987 est un indicateur de la croissance relativement rapide de l'économie sud-africaine au cours du second semestre de 1987 et du premier trimestre de 1988. Cette évolution a entraîné une telle détérioration de la balance des paiements au titre du compte des opérations courantes (les importations ont augmenté de 22,5 % en 1988) que les autorités sont intervenues pour imposer un ensemble de mesures, notamment des surtaxes sur les importations, une nouvelle surtaxe sur le fioul, un resserrement des politiques monétaires et une réduction du déficit budgétaire, qui a eu pour effet une chute de la croissance du PIB. La baisse des importations a entraîné une réduction de la demande de crédits commerciaux.

/...

C. Principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud :
accès et restrictions

68. Comme on l'a indiqué dans la partie B, en 1988, année la plus récente pour laquelle on dispose de statistiques relativement complètes, la part des Etats-Unis d'Amérique, des pays de la Communauté européenne et du Japon dans les exportations (autres que l'or) de l'Afrique du Sud a été d'environ 55 % et leur part dans ses importations de 64 %. La Suisse, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Italie, qui ont acheté près de 90 % de la production d'or de l'Afrique du Sud, ont contribué par ailleurs, à raison de 30 %, aux recettes d'exportation de ce pays 13/.

69. Il est largement reconnu que la plus grande partie sinon la totalité du commerce sud-africain portant sur des produits autres que l'or serait gravement perturbé si ce pays n'avait pas accès à des crédits commerciaux et à des assurances-crédits pour le financer 14/. C'est la raison pour laquelle les opposants à l'apartheid ont récemment concentré leur attention sur les moyens de réduire, voire d'éliminer, l'accès de l'Afrique du Sud aux crédits commerciaux.

70. Depuis la crise financière qui a sévi en Afrique du Sud en 1985 et parfois depuis bien avant, les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud ont tous imposé des restrictions aux mouvements de capitaux vers ce pays. Dans certains cas, ces restrictions portent également sur les crédits commerciaux. Les divers arrangements concernant les crédits commerciaux peuvent être résumés de la manière suivante.

Etats-Unis d'Amérique

71. Le Comprehensive Anti-Apartheid Act de 1986 interdit aux institutions financières et aux ressortissants des Etats-Unis de consentir de nouveaux prêts à l'Afrique du Sud; les prêts à des sociétés appartenant à des Noirs sud-africains et les crédits commerciaux à court terme (pour une durée de moins d'un an) ne sont toutefois pas touchés par cette interdiction.

72. L'Export-Import (EXIM) Bank, organisme public de crédits commerciaux des Etats-Unis, n'a pas le droit de financer des exportations des Etats-Unis destinées au Gouvernement sud-africain ou à des institutions en relevant; elle peut seulement accorder des crédits commerciaux à court terme destinés à financer l'importation de produits des Etats-Unis par des sociétés sud-africaines appartenant en majorité à des Noirs et à des non-Blancs ou à des sociétés respectant des principes précis d'égalité des chances 15/. En outre, l'EXIM Bank a exclu l'Afrique du Sud de la liste des pays dont elle assure le commerce, ce qui veut dire que les exportateurs des Etats-Unis doivent soit s'adresser au secteur privé pour faire assurer leurs arrangements de crédits, soit assumer le risque eux-mêmes en accordant des crédits sans assurance.

Communauté européenne

73. En 1986, les 12 Etats membres de la Communauté européenne ont institué un embargo volontaire sur les nouveaux investissements à moyen et à long terme en Afrique du Sud et, à l'exception du Royaume-Uni, ont convenu à la réunion qu'ils

ont tenue à Dublin le 22 juin 1990 de maintenir cet arrangement pendant une nouvelle période de six mois. Cette mesure d'interdiction ne s'est toutefois jamais appliquée aux crédits commerciaux à court et à moyen terme. Le Gouvernement sud-africain a exclu la dette contractée auprès d'organismes officiels de crédits commerciaux du moratoire unilatéral sur le remboursement des dettes qu'il a institué le 2 septembre 1985. Depuis lors, il a continué de rembourser tous ses emprunts de ce type et d'en assurer le service. Dans le cadre de la Communauté européenne, ce sont les organismes officiels de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la France dont l'encours des crédits commerciaux en faveur de l'Afrique du Sud est de loin le plus important.

74. L'Allemagne a quatre organismes de crédit à l'exportation, dont deux fournissent des garanties et deux octroient effectivement les crédits. Un organisme de chaque catégorie appartient au secteur public. A la fin de septembre 1989, Hermes, l'organisme officiel de garantie, était le plus important détenteur mondial de titres de crédits commerciaux accordés à l'Afrique du Sud par un organisme officiel de crédit à l'exportation, bien qu'il ait limité chaque transaction à 50 millions de deutsche marks et ne garantisse qu'"à titre exceptionnel" les sommes dépassant 20 millions de deutsche marks. Treuarbeit, l'organisme correspondant du secteur privé, peut également fournir des garanties. Les crédits commerciaux sont fournis à la fois par l'organisme du secteur public, la Kreditanstalt für Wiederaufbau, qui est une banque de développement, et par la AKA-Ausfuhrkredit, organisation appartenant en commun à diverses banques allemandes. Le commerce avec l'Afrique du Sud est financé par tous ces organismes, des crédits et des garanties étant accordés au cas par cas pour des périodes pouvant aller jusqu'à cinq ans. On a signalé qu'en 1987, la South African Post and Telecommunications Administration a obtenu des prêts d'un montant de 32,8 millions de deutsche marks de la Kreditanstalt für Weideraufbau 16/.

75. A la fin de septembre 1989, selon les informations disponibles, l'encours des crédits à court terme consentis par l'Export Credit Guarantee Department du Royaume-Uni pour des exportations à destination de l'Afrique du Sud se serait chiffré à 197,7 millions de dollars et celui des engagements à moyen et à long terme à 2 milliards de dollars 17/. Les crédits à court terme du Département ne sont soumis à aucune restriction. Les crédits à moyen et à long terme sont limités à 10 millions de livres par transaction et soumis à un plafond total non précisé.

76. La Compagnie française d'assurance du commerce extérieur, organisme officiel, accorde des crédits et des garanties au cas par cas mais n'a fixé aucun plafond. A la fin de septembre 1989, l'encours des crédits consentis par la Compagnie en faveur de l'Afrique du Sud représentait 178,8 millions de dollars pour les crédits à court terme et 1,2 milliard de dollars pour les crédits à long terme.

Japon

77. Au Japon, un organisme officiel de crédits commerciaux, le Ministère japonais du commerce intérieur et de l'industrie, accorde des garanties, tandis qu'un autre organisme officiel, l'Export-Import Bank, accorde à la fois des crédits et des garanties. Tous les deux traitent les demandes de financement du commerce avec l'Afrique du Sud de la même manière que l'organisme français : ils accordent des crédits au cas par cas, sans fixer de limite précise. Dans le cas du Ministère

japonais du commerce international et de l'industrie, l'encours des dettes garanties était cependant relativement moins élevé que dans le cas des pays européens mentionnés ci-dessus : 69,1 millions de dollars pour les crédits à court terme et 251,9 millions de dollars pour les crédits à moyen et à long terme à la fin de septembre 1989. On pense généralement que cette situation tient surtout au fait que le Japon est très sensible aux critiques relatives à son commerce avec l'Afrique du Sud 18/. Cependant, aucun chiffre n'était disponible pour l'Export-Import Bank et il est probable, comme le font remarquer Ovenden et Cole, que le volume des crédits assurés au Japon soit considérable 19/. En 1988, la valeur des échanges entre le Japon et l'Afrique du Sud s'est établie comme suit : 2 milliards 47 millions de dollars pour les exportations et 1 milliard 955 millions de dollars pour les importations. On peut raisonnablement penser qu'une part considérable de ces échanges ont été effectués sur la base de crédits octroyés de la manière habituelle 20/. Il est également probable que, comme aux Etats-Unis, le secteur privé non bancaire joue un rôle relativement plus important dans l'octroi des crédits commerciaux que ce n'est généralement le cas dans les pays européens. Ces questions sont examinées dans la section E.

D. Autres partenaires commerciaux : accès et restrictions

78. En Europe, en dehors des pays de la Communauté européenne, c'est la Suisse qui est de loin le partenaire commercial le plus important de l'Afrique du Sud. Cependant, le commerce de la Suisse avec l'Afrique du Sud porte presque exclusivement sur l'or et les diamants et la prestation de services bancaires. Comparé à ces activités, le commerce portant sur d'autres produits est insignifiant. Toutefois, la Export Risiko Garantie, organisme officiel de crédit à l'exportation, garantit les crédits commerciaux à court terme sans restriction et les crédits à moyen et à long terme au cas par cas. En septembre 1989, l'encours des crédits consentis par cet organisme se serait chiffré à 38,9 millions de dollars pour les crédits à court terme et à 257,1 millions de dollars pour les crédits à moyen et à long terme.

79. Par suite des restrictions imposées au commerce avec l'Afrique du Sud, pratiquement aucun crédit commercial n'a été consenti à ce pays par les pays d'Europe non membres de la Communauté. La Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède (avec le Danemark, qui est également membre de la CEE) adhèrent tous au Programme d'action des pays nordiques contre l'apartheid promulgué en 1985, aux termes duquel presque tous les échanges avec l'Afrique du Sud sont interdits. En outre, chacun des pays nordiques a promulgué des lois rendant illégaux les prêts à des entités sud-africaines. Dans la mesure où il n'y a pratiquement pas de commerce entre ces pays et l'Afrique du Sud, il n'y a pratiquement pas de demande de crédits commerciaux et, selon les données disponibles, chacun de ces pays aurait accordé à l'Afrique du Sud moins de 5 millions de dollars de crédit à l'exportation de source officielle.

80. L'Autriche consent des crédits commerciaux à l'Afrique du Sud, mais limite les transactions à un plafond de 4,3 millions de dollars pour une durée maximale de 24 mois. Au 30 septembre 1989, l'encours des créances de toutes catégories de la Österreichische Kontrollbank, organisme officiel autrichien de crédit à l'exportation, était inférieur à 30 millions de dollars.

81. En dehors de l'Europe, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont cessé d'accorder des crédits commerciaux à l'Afrique du Sud et découragent les relations commerciales par d'autres moyens. Ils exhortent également les institutions bancaires de leur secteur privé à ne pas accorder de crédits commerciaux pour plus de 90 jours (voir chap. II). Les créances des organismes officiels australien et néo-zélandais de crédit à l'exportation sur l'Afrique du Sud au titre des crédits commerciaux sont inférieures à 5 millions de dollars dans chaque cas et la Société de l'expansion des exportations (SEE) du Canada n'en a, semble-t-il, aucune.

82. En Asie, les crédits à l'exportation de source officielle consentis par Hong-kong seraient inférieurs à 5 millions de dollars, mais la province chinoise de Taiwan ne ferait pas preuve de la même retenue. Bien que l'on ne dispose pas de statistiques précises à ce sujet, des responsables taiwanais auraient déclaré que la Export-Import Bank de la province chinoise de Taiwan a des programmes financiers pour des fournisseurs et acheteurs de produits destinés à l'Afrique du Sud ou provenant de ce pays, comme pour les autres pays 21/. Rien qu'en 1988, la province chinoise de Taiwan aurait importé d'Afrique du Sud des produits pour un montant de 827 millions de dollars et ses exportations vers ce pays se seraient chiffrées à 626 millions de dollars; il est donc probable que l'encours de ses créances au titre des crédits commerciaux soit considérable 22/. En Asie, la province chinoise de Taiwan est le partenaire commercial de l'Afrique du Sud le plus important après le Japon. Une étude et certains rapports récents font état de projets d'investissement en coentreprise de la province chinoise de Taiwan en Afrique du Sud 23/. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres pour ces dernières années, les statistiques du commerce international pour les années 1982 et 1984 portent à croire que les échanges entre l'Afrique du Sud et la République de Corée se sont accrus.

83. Parmi les autres nouveaux pays industriels d'Asie, Singapour fait savoir qu'il n'entretient aucune relation commerciale avec l'Afrique du Sud. L'Inde, la Malaisie et la Thaïlande interdisent expressément les échanges avec l'Afrique du Sud.

84. Dans une étude récente, les relations économiques de l'Afrique du Sud avec les autres Etats d'Afrique australe ont été définies comme des relations d'"interdépendance asymétrique" 24/. Le bénéfice global que l'économie sud-africaine aurait tiré de cette relation en matière de balance des paiements se serait situé entre 1,25 et 1,6 milliard de dollars par an au milieu des années 80, l'essentiel de ce montant provenant d'un excédent sur le commerce visible 25/. Ce chiffre représente environ 40 % de l'excédent du compte des opérations courantes de l'Afrique du Sud. La plus grande partie de ces échanges auraient été financés au moyen de crédits sud-africains.

E. Le secteur privé

85. Les gouvernements et organisations internationales ont beau imposer des sanctions économiques visant à réduire le flux des biens et produits en direction ou en provenance de l'Afrique du Sud, celles-ci sont fréquemment contournées par des sociétés privées désireuses de maintenir ou de développer un commerce profitable.

86. Le cas du secteur bancaire mérite une attention particulière. A la suite du moratoire décrété unilatéralement par l'Afrique du Sud sur la partie commerciale de sa dette internationale, en 1985, la plupart des marchés financiers internationaux ont été fermés à l'Afrique du Sud. Pendant plusieurs mois après l'annonce du moratoire, le 2 septembre 1985, l'exclusion a porté également sur les crédits commerciaux. Cependant, l'Afrique du Sud ayant continué à rembourser la dette qu'elle avait contractée auprès d'organismes officiels de crédit à l'exportation et, comme on l'a indiqué, la plupart de ces organismes ayant gardé l'Afrique du Sud sur la liste des pays auxquels ils consentaient des crédits à l'exportation, les institutions financières du secteur privé ont pu recommencer en principe à financer des crédits commerciaux à court et à moyen terme. Dans la pratique, cependant, il semble qu'une proportion très faible de ce financement soit assuré par les principaux marchés traditionnels de capitaux de l'Afrique du Sud.

87. Aux Etats-Unis, le General Accounting Office a constaté que les banques américaines étaient "peu disposées" à fournir des crédits pour financer des échanges avec l'Afrique du Sud 26/. Dans son rapport, le General Accounting Office cite une enquête du Treasury's Office of Foreign Assets Control des Etats-Unis et d'autres preuves pour étayer cette observation, et impute essentiellement cette situation aux facteurs suivants : absence de garanties de l'Export-Import Bank; risques socio-économiques perçus en Afrique du Sud; augmentation du nombre de lois, adoptées au niveau des Etats et au niveau local, qui prescrivent de ne pas investir dans des sociétés traitant avec l'Afrique du Sud; prise de conscience accrue du problème de l'apartheid par le public et sensibilisation des banquiers aux problèmes de la dette dans le cadre de la crise mondiale de l'endettement.

88. Dans la Communauté européenne, la situation est légèrement différente. Dans les pays qui sont les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud en Europe, les clients ne cherchent guère à obtenir du secteur privé des crédits commerciaux dans la mesure où les organismes officiels de crédit à l'exportation continuent de financer le commerce avec l'Afrique du Sud. Les banques privées ne se plaignent pas de cette situation, qui leur évite de subir les pressions qu'exerce sur les banques américaines une opinion publique de plus en plus consciente et de plus en plus organisée. Cette situation les arrange d'autant plus qu'elles partagent dans une large mesure le pessimisme des banques américaines au sujet du climat actuel des affaires en Afrique du Sud. Il ressort d'une enquête privée effectuée auprès des grands établissements bancaires européens à la fin de 1989 par des représentants d'une organisation intergouvernementale que, sur les principaux marchés de capitaux européens, le secteur privé n'intervenait guère dans la fourniture de crédits commerciaux. Il est probable que quelques transactions nouvelles sont opérées dans les pays de la Communauté européenne, mais il est probable aussi qu'elles portent sur des montants peu importants, qu'elles sont effectuées sur des marchés secondaires par des banques qui n'ont pas été touchées par le moratoire de 1985 et qu'elles intéressent essentiellement des exportateurs de la Communauté.

89. En dehors des Etats-Unis et de l'Europe occidentale, la situation est moins claire. Il semble raisonnable de supposer que d'importantes opérations touchant les crédits commerciaux sont effectuées par des banques de la province chinoise de Taiwan, vu l'augmentation considérable du volume des échanges entre ce pays et

l'Afrique du Sud au cours des années 80. Il a également été indiqué que des banques de Hong-kong non seulement consentent des crédits pour des échanges commerciaux passant par la colonie, mais encore financent des échanges entre des sociétés de l'Asie du Sud-Est et des sociétés sud-africaines qui ne passent jamais par Hong-kong 27/. On pense généralement que les autorités japonaises limitent la contribution du secteur bancaire au financement du commerce avec l'Afrique du Sud mais, vu la taille et la compétitivité des principales sociétés et firmes commerciales japonaises, les crédits commerciaux peuvent provenir de sources non bancaires 28/.

90. En somme, cependant, le volume des nouveaux crédits commerciaux consentis à l'Afrique du Sud est probablement faible. Se fondant sur les données de l'OCDE et de la BRI, le General Accounting Office des Etats-Unis a récemment chiffré à 1 milliard 66 millions de dollars le volume total de nouveaux crédits commerciaux garantis, y compris les crédits bancaires garantis par les gouvernements de juin 1986 à juin 1989 inclus 29/. L'ONU a également observé qu'en dépit d'un léger accroissement des prêts, les banques internationales marquant une préférence pour les prêts en dollars des Etats-Unis plutôt que dans leur propre monnaie, le volume total des crédits consentis à l'Afrique du Sud est resté faible 30/. Il a néanmoins permis à l'Afrique du Sud d'enregistrer, grâce à son commerce extérieur, un excédent suffisant au titre de la balance des opérations courantes pour pouvoir rembourser ses dettes non visées par le moratoire et effectuer les paiements prévus dans le cadre des accords de rééchelonnement. Certaines raisons de cette situation sont exposées au chapitre V.

V. EFFICACITE DES MESURES PRISES

91. La limitation des crédits commerciaux n'a guère empêché l'Afrique du Sud d'entretenir des relations commerciales avec d'autres pays. Il y a à cela quatre raisons principales.

92. En premier lieu, les organismes publics de crédit à l'exportation des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud en Europe et au Japon ont continué à lui accorder des crédits commerciaux publics et n'ont pas exclu la possibilité de lui accorder des prêts à court ou moyen terme, avec un minimum de restrictions.

93. En second lieu, le volume des échanges avec les pays développés qui ont imposé des restrictions à l'octroi de crédits commerciaux (pays nordiques, Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) était plutôt faible et s'il y a eu quelques transactions manquées du fait de la réglementation, elles n'étaient pas suffisamment importantes pour porter atteinte à la capacité globale de l'Afrique du Sud de commercer.

94. En troisième lieu, lorsque le volume des échanges avec les pays où des restrictions ont été imposées aux crédits commerciaux était important, le commerce a été facilité par d'autres moyens. Aux Etats-Unis, par exemple, une banque au moins octroierait des crédits commerciaux à petite échelle, des mécanismes de crédits existent dans d'autres régions du monde et les filiales des sociétés américaines peuvent y avoir recours et profiter de l'anonymat des marchés financiers internationaux 31/. De plus, les entreprises peuvent opter pour des

transactions à compte ouvert avec des sociétés sud-africaines connues. Le fournisseur peut compenser le coût d'opportunité en augmentant le prix des marchandises, mais ce prix peut être tout de même inférieur à la somme du prix d'achat et du financement du crédit commercial, puisque le coût des services intermédiaires a été supprimé.

95. En quatrième lieu, l'économie sud-africaine a une structure telle qu'elle est relativement insensible aux restrictions des crédits commerciaux. Le secteur des exportations est dominé par quelques grandes entreprises, qui constituent un véritable oligopole. Certaines d'entre elles, en raison du désinvestissement des sociétés transnationales, ont fait l'acquisition d'institutions financières, qui disposent de contacts bancaires solides à l'étranger. Elles sont en mesure de financer les crédits commerciaux de leurs clients et d'autres entreprises du marché. En outre, beaucoup d'entreprises sud-africaines sont des filiales de sociétés internationales ou ont fait l'objet d'un récent désinvestissement, qui a cependant maintenu leur capacité de conclure des accords commerciaux sur le plan international, et elles sont ainsi en mesure d'obtenir les crédits commerciaux dont elles ont besoin. Les entreprises sud-africaines sont d'ailleurs de plus en plus capables d'aller chercher à l'étranger le financement de leurs crédits commerciaux. Les pays de l'Afrique australe et les pays en voie d'industrialisation de l'Asie deviennent les principaux débouchés pour les autres produits manufacturés. Dans tous ces secteurs de l'économie, l'Etat, les institutions financières nationales ainsi que les sociétés commerciales et les banques des pays d'Asie aux économies naissantes peuvent tous garantir le financement des crédits à l'exportation.

96. En ce qui concerne les importations, les principaux échanges de l'Afrique du Sud portent sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires. Tant que le commerce de ces articles ne fera pas l'objet de sanctions internationales et tant que les fournisseurs seront assurés d'être payés, les crédits commerciaux continueront à être accordés, soit par l'intermédiaire des organismes officiels de crédit à l'exportation, soit par le recours aux transactions à compte ouvert, soit sur les marchés financiers internationaux. Et, comme il a été suggéré dans une étude récente, même si l'on intensifie les sanctions dans le secteur commercial et que l'on en surveille plus rigoureusement l'application, "l'accès de l'Afrique du Sud à des crédits commerciaux à court terme n'en sera probablement qu'amélioré, les activités financières visant à tourner les sanctions ayant toutes les chances de devenir lucratives 32/".

97. Pour évaluer l'incidence de la réglementation du crédit sur la disponibilité de prêts et de crédits commerciaux, il est utile d'examiner un certain nombre d'études qui ont été faites sur la question et, plus généralement, sur l'incidence des sanctions économiques. Les dernières analyses des effets des sanctions internationales sur l'économie de l'Afrique du Sud ont mis en évidence les points suivants 33/ :

a) Les sanctions ont d'abord un effet sur les prix : elles font monter le prix des importations et baisser le prix des exportations. On a estimé que les sanctions coûteraient "plusieurs milliards de dollars par an 34/" à l'Afrique du Sud, ce qui exerce une pression sur la balance des comptes courants avec l'étranger et augmente le taux d'inflation;

b) Les sanctions tendent ensuite à fausser l'allocation des ressources intérieures. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, des investissements coûteux et inefficaces, à haute teneur en capital, peuvent freiner la croissance de la productivité et saigner l'économie pendant des années 35/. Il faut souligner cependant qu'en Afrique du Sud, indépendamment des sanctions, l'apartheid lui-même est en grande partie cause de cette distorsion, qui est surtout évidente sur le marché du travail, sur les marchés financiers, dans l'infrastructure des communications et des transports et dans l'enseignement et la formation;

c) Enfin, les sanctions ont eu pour effet de compromettre les possibilités de croissance de l'économie. On estime que "le PNB sud-africain réel serait de 20 à 35 % supérieur aujourd'hui à ce qu'il est actuellement si l'Afrique du Sud n'avait pas maintenu l'apartheid et appliqué une stratégie de semi-autarcie. Cette perte représente le coût du maintien du système d'apartheid et des mesures qui ont dû être prises pour construire une économie moins dépendante 36/." D'autres études concluent de façon similaire qu'en 1987, le PNB sud-africain était inférieur de 45 % à ce qu'il aurait été si les taux de croissance que l'économie avait atteints entre 1945 et 1975 avaient pu être soutenus de 1975 à 1987 37/.

98. Dans ce contexte, un embargo international sur les crédits commerciaux concernant les échanges avec l'Afrique du Sud pourrait, même s'il n'avait pas pour effet d'empêcher le commerce, ajouter aux difficultés économiques que connaît déjà à l'évidence l'économie sud-africaine, et ce, de la façon suivante :

a) En devenant plus rare, le financement des crédits commerciaux deviendrait plus cher, ce qui augmenterait les prix à l'exportation (et les rendrait donc moins concurrentiels). Pour tourner la difficulté, les exportateurs, au moins dans un premier temps, baisseraient leurs prix en réduisant leurs marges bénéficiaires. Or, ce mécanisme compromet les investissements futurs financés à l'aide des bénéfices non distribués qui, dans la période de l'après-guerre, ont été la principale source d'investissement direct dans l'économie sud-africaine;

b) Le financement des crédits commerciaux devenant relativement rare, les échanges se feraient de plus en plus souvent au comptant ou sous forme de transactions à compte ouvert. Les autorités sud-africaines seraient donc amenées à augmenter leurs réserves en devises pour pouvoir financer les transactions réglées en espèces. Il faudrait, pour ce faire, qu'elles augmentent le volume de l'excédent commercial et, par conséquent, qu'elles réduisent encore plus les importations;

c) Le fait de réduire encore plus les importations engendrera une inflation plus forte (augmentation des prix en raison de la rareté), produira une pénurie des biens d'équipement et des biens intermédiaires qui sont indispensables pour augmenter la production, ce qui aura à son tour pour effet de ralentir la croissance et d'accroître le chômage;

d) La restriction des importations aura aussi pour effet de stimuler la croissance des industries de remplacement (que les autorités l'encouragent ou non), ce qui engendrera une répartition encore plus défectueuse du peu de fonds disponibles pour l'investissement, une plus grande distorsion dans l'attribution des ressources en général et, par conséquent, une baisse encore plus forte de la croissance de la productivité à moyen terme.

99. Les accords de réaménagement de la dette conclus entre les banques internationales et les autorités sud-africaines ont-ils réduit la pression exercée sur le Gouvernement sud-africain pour l'amener à procéder à des réformes politiques sérieuses (voir sect. c), chap. III)?

100. Les opinions varient sur la question. En réussissant, comme elles le voulaient, a) à connaître l'ordre de grandeur et la durée de leurs titres de la dette à moyen terme et b) à étaler le remboursement des sommes dues d'une année à l'autre, les autorités sud-africaines ont redonné une certaine stabilité à la prise des décisions concernant la balance des paiements et la gestion de la dette. Il est évident que l'élimination de lourdes échéances dans le remboursement de la dette diminue le risque de crise due à une pénurie de devises.

101. Il n'est pas certain, cependant, que le réaménagement de la dette réduise la pression qu'exercent sur l'Afrique du Sud les difficultés que lui cause le compte de ses opérations avec l'étranger. Selon une étude technique, en l'absence de nouveaux apports financiers, la pression exercée par le remboursement de la dette est constante et cumulative et devient progressivement plus coûteuse d'année en année 38/. Selon cette opinion, les accords de réaménagement ont eu pour effet de maintenir la pression exercée sur les autorités gouvernementales pour les amener à entreprendre des réformes politiques. Le fait que le dialogue politique a progressé en Afrique du Sud ces derniers mois et que le Gouvernement s'est ouvertement engagé à négocier le démantèlement du système d'apartheid semble devoir confirmer cette analyse.

102. Si l'efficacité de la pression est liée au fait que l'Afrique du Sud doit rembourser sa dette extérieure en l'absence d'apports importants de capitaux, les nouveaux moyens de financement des crédits commerciaux peuvent-ils lui servir à remplacer les prêts plus conventionnels, réduisant ainsi la pression financière exercée sur elle pour la contraindre à entreprendre des réformes?

103. Pour répondre à cette question, il y a lieu de tenir compte de ce qui suit 39/ :

a) Les sommes en cause sont trop faibles pour être significatives. Le General Accounting Office des Etats-Unis estime (voir sect. E du chapitre IV et les tableaux 9 et 10) qu'entre juin 1986 et juin 1989, le volume des crédits commerciaux mis à la disposition de l'Afrique du Sud s'est accru de 1 milliard 66 millions de dollars;

b) On ne sait pas dans quelle proportion la nouvelle dette commerciale fait l'objet de titres à court terme, à moyen terme ou à long terme. Le Gouvernement préférerait certainement des titres à long terme, alors que les prêteurs privés sur les marchés internationaux seraient plutôt en faveur de titres à court terme. Etant donné que la crise due à la pénurie de devises qu'a connue l'Afrique du Sud en 1985 a été causée par le montant élevé de la dette à court terme arrivée à échéance, on peut raisonnablement penser que les autorités sud-africaines chercheront à éviter que la situation ne se reproduise. Le résultat est une impasse. Le Gouvernement ne demanderait pas mieux que d'augmenter sa dette active en crédits commerciaux, mais pas en encourageant une trop forte croissance des titres à court terme;

c) Les crédits commerciaux sont consentis à des fins commerciales et ne peuvent pas être utilisés pour satisfaire d'autres besoins en capital. L'Afrique du Sud possédait déjà un encours de crédits commerciaux renouvelables suffisant pour les besoins de ses échanges internationaux lorsque la crise financière a éclaté en 1985. Une certaine croissance des exportations depuis lors justifie un accroissement limité du financement des crédits commerciaux, mais au cours de la même période, des impératifs économiques ont amené une diminution des importations. L'Afrique du Sud est peut-être à la limite de ce que les crédits commerciaux lui permettent de faire pour maintenir l'équilibre du compte de ses opérations en capital.

104. Les crédits commerciaux ne peuvent pas remplacer de façon satisfaisante d'autres apports (bien plus importants) de capitaux, mais ils peuvent être d'une certaine utilité pour la gestion des comptes avec l'étranger dans les cas où les réserves sont réduites. Un apport accru de moyens de financement des crédits commerciaux au moment où une part importante de la dette et d'autres paiements arrivent à échéance et doivent être réglés en devises peut être compensé par des remboursements au moment où les recettes d'exportation sont au plus haut et qu'il y a un excédent par rapport aux importations. Le répit accordé par le financement des crédits commerciaux dans ces cas-là n'est cependant pas très important et n'améliore guère le problème général des comptes avec l'étranger, qui est essentiellement de nature structurelle.

Notes

1/ Le groupe de personnalités éminentes convoqué pour les deuxièmes auditions publiques était composé comme suit : Canaan Banana (Président), Judith Hart (Co-Présidente), Kamal Hossain (Rapporteur), Abdlatif Al-Hamad, Francis Blanchard, Anatoly Gromyko, Flora MacDonald, Mochtar Kusuma-Atmadja, Edward Seaga, Wole Soyinka et Lowell Weicker.

2/ Les sociétés transnationales en Afrique du Sud, deuxièmes auditions publiques des Nations Unies, 1989. Rapport du Groupe de personnalités éminentes, Documentation générale, 1989, vol. 1, Organisation des Nations Unies (New York), 1990. Pendant les deuxièmes auditions publiques sur les sociétés transnationales en Afrique du Sud en 1989, le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales a publié des informations sur les créanciers de l'Afrique du Sud, pays par pays. Voir aussi le document E/C.10/1990/L.4.

3/ Programme d'action de l'OIT contre l'apartheid, 1988, recommandation 4, paragraphe II (2), in Rapport spécial du Directeur général sur l'application de la Déclaration concernant l'action contre l'apartheid en Afrique du Sud et en Namibie, OIT, Genève, 1989, p. 153 à 157.

4/ Stephen R. Lewis Jr, The Economics of Apartheid, Council on Foreign Relations, New York, 1990, p. 62 à 72 et annexe, tableau F, p. 178.

5/ Ibid., p. 66.

6/ Le fait que l'investissement étranger direct n'a pas joué un grand rôle dans la croissance de l'économie sud-africaine entre 1950 et 1975 ne veut pas dire que la relance de cette croissance n'en dépendra pas à l'avenir. Au contraire, la rentabilité de l'investissement n'a cessé de baisser en Afrique du Sud depuis la fin des années 50 et la nécessité sinon la nature d'une réforme structurelle de l'économie fait l'unanimité dans ce pays. Voir par exemple Lewis, op. cit., p. 127 à 134; Stephen Gelb, "Economic Crisis and Growth Models for the Future", Economic Trends Group, document ronéotypé, Durban, 1990; Ronald W. Bethlehem, "The Need for Change in the South African Economy", Chambre de commerce sud-africaine, document ronéotypé, Johannesburg, 1990.

7/ Un taux de change double, introduit pour la première fois en 1960 après les événements de Sharpeville, était resté en vigueur jusqu'en 1983, année où le gouvernement d'alors l'a abandonné par souci de libéraliser l'économie. De 1983 à 1985, date où il a été réintroduit, et certainement jusqu'à la dépréciation du rand vers la fin de 1984, sa disparition a permis pendant une courte période aux sociétés transnationales de désinvestir sans trop de pertes.

8/ Voir Keith Ovenden et Tony Cole, Apartheid and International Finance: A Programme for Change, Penguin, Melbourne et Londres, 1989, p. 75 à 82.

9/ Lawrence Harris, "South Africa's External Debt Crisis", Third World Quarterly, juillet 1986, et Ovenden et Cole, op. cit., p. 75 à 107.

10/ John E. Lind and David J. Koistinen, Financing South Africa's Foreign Trade, Cannicor Research, San Francisco, mars 1988, p. 17.

11/ United States General Accounting Office, South Africa: Relationship with Western Financial Institutions, Washington, D.C., juin 1990, (GAO/NS/AD-90-189), p. 17 et 18.

12/ Ibid., p. 15 et 16.

13/ Les estimations concernant l'or sont tirées de Transnational Corporations in South Africa, op. cit., p. 112, et Overden and Cole, op. cit., p. 163 à 183.

14/ Transnational Corporations in South Africa..., op. cit., p. 71; Lind and Koistinen, op. cit.; Alan Hirsch, "Sanctions, Loans and the South African Economy", dans l'ouvrage de Mark Orkin, éd., Sanctions Against Apartheid, Community Agency for Social Enquiry, 1990, p. 282 et 283; Carolyn Jenkins, "Trade Finance and South Africa's Foreign Debt: Another Pressure Point?", miméo, University of Natal, 1989, et United States General Accounting Office, op. cit.

15/ Ces pratiques sont définies comme suit : non-ségrégation des races dans tous les lieux de travail; pratiques égales et justes en matière d'emploi; égalité de rémunération pour un travail égal; programmes de formation pour préparer les employés non blancs à des tâches de supervision, d'administration et de bureau ainsi qu'à des travaux techniques; augmentation du nombre des employés non blancs occupant des postes de gestion et de supervision; volonté d'engager des négociations collectives avec les syndicats et amélioration de la qualité de la vie des employés dans des domaines tels que le logement, le transport, l'éducation, les loisirs et la santé. United States General Accounting Office, op. cit., p. 16.

- 16/ Transnational Corporations in South Africa..., op. cit., p. 71.
- 17/ United States General Accounting Office, op. cit., p. 18.
- 18/ Ibid.
- 19/ Ovenden et Cole, op. cit., p. 143.
- 20/ FMI, Direction of Trade Statistics Yearbook 1989, p. 240
- 21/ United States General Accounting Office, op. cit., p. 19.
- 22/ FMI, op. cit., p. 356. Voir également tableau 8.
- 23/ Ovenden et Cole, op. cit., p. 146; New York Times, 6 juillet 1990.
- 24/ Lewis, op. cit., p. 90.
- 25/ Ibid., p. 80 à 90. Les chiffres indiqués au tableau 4.5 à la page 89 concernent les pays membres de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe, à savoir l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, La République-Unie de Tanzanie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.
- 26/ United States General Accounting Office, op. cit., p. 17.
- 27/ Ibid., p. 18 à 19, et Secrétariat du Commonwealth, South Africa and the International Financial System: Report by an Intergovernmental Group, Toronto, 1988, p. 47.
- 28/ Ovenden et Cole, op. cit., p. 143. D'après les auteurs, il se peut que les banques mettent des capitaux à la disposition de sociétés japonaises vendant sur le marché sud-africain, ce qui permet ensuite à ces sociétés d'accorder des crédits à des importateurs sud-africains. Les auteurs appellent également l'attention sur la pratique japonaise consistant à accorder aux compagnies maritimes japonaises des crédits commerciaux venant à échéance le jour où l'importateur est censé régler sa facture. De cette façon, techniquement, il n'a été accordé aucun crédit commercial à l'importateur.
- 29/ United States General Accounting Office, op. cit., p. 15.
- 30/ Transnational Corporations in South Africa, op. cit. p. 71.
- 31/ General Accounting Office des Etats-Unis, op. cit., p. 17.
- 32/ Lewis, op. cit., p. 139.
- 33/ Voir en particulier Lewis, op. cit., p. 97 à 143, et Charles M. Becker, Trevor Bell, Haider Ali Khan et Patricia S. Polland, The Impact of Sanctions on South Africa, Part I. The Economy, Investor Responsibility Research Center, Washington, D. C., mars 1990.

/...

34/ Ibid., p. 114.

35/ Becker et al., op. cit., p. 9 et seq. et Lewis, op. cit. p. 101 à 108 et 130 et 131.

36/ Becker et al., op. cit., p. 26.

37/ Lewis, op. cit., p. 127 : "The bulk of this difference can be attributed to the economic burdens created by apartheid and the effort to preserve white domination". (L'essentiel de cette différence est imputable au fardeau économique créé par l'apartheid et à ce qui est fait pour maintenir la domination blanche.)

38/ Ovenden et Cole, op. cit., p. 187 à 192.

39/ General Accounting Office des Etats-Unis, op. cit., p. 15 et 16; Jenkins, op. cit., p. 20; et Ovenden et Cole, op. cit., p. 140 et 141.
