



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/379
31 août 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 96 c) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS DE POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE : CRISE
DE LA DETTE EXTÉRIEURE ET DÉVELOPPEMENT

État de l'endettement des pays en développement
au milieu de l'année 1995

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Compte tenu de l'importance des dimensions politique, économique et sociale des crises de la dette extérieure dans les pays en développement, l'Assemblée générale suit de près, et ce, depuis de nombreuses années, l'évolution de la situation et les mesures prises par la communauté internationale à cet égard. Dans sa résolution 49/94 en date du 19 décembre 1994, elle a demandé au Secrétaire général de lui rendre compte, à sa cinquantième session, des nouvelles mesures prises par la communauté internationale au cours de l'année écoulée pour remédier au problème de la dette des pays en développement. Le présent rapport fait suite à cette demande et met également en évidence les points faibles de la stratégie internationale de la dette que l'Assemblée pourrait souhaiter examiner dans le cadre de ses délibérations.

Après une brève introduction, la section II expose les nouvelles mesures prises dans le cadre de la stratégie internationale de la dette ainsi que les accords de restructuration conclus entre juillet 1994 et juin 1995. Les indicateurs traditionnels de la dette devraient permettre de détecter toute amélioration de la situation et les données les plus récentes sont analysées à la section III. Néanmoins, on peut faire valoir que ces indicateurs ne suffisent pas à dresser un tableau complet de l'endettement, car ils ne tiennent pas compte de problèmes tels que les arriérés, encore moins de la

* A/50/150.



lenteur de la croissance économique et de la détérioration des conditions sociales dans les pays débiteurs. La section IV affine donc cette analyse en examinant la situation de pays qui, malgré les initiatives déjà prises, sont toujours classés parmi les pays gravement endettés. En inventoriant les types de dettes contractées et les accords de restructuration appliqués, cette évaluation tente de cerner les points faibles de la stratégie actuelle de la dette.

En conclusion, si d'importantes mesures d'allégement ont été prises pour certains pays et certains types de dettes, la stratégie internationale n'a pas porté sur la totalité de l'encours de la dette, et n'a pas remédié à la vulnérabilité des pays qui n'ont pas une capacité de paiement suffisante pour honorer leurs engagements au titre du service de la dette. Il est certain que l'élimination du surendettement ne permet pas en soi de résoudre les problèmes de développement des pays concernés. Néanmoins, tant que ces pays seront surendettés, les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel de leur économie nationale, pour rigoureux et efficaces qu'ils soient, les laisseront aux prises avec les graves difficultés auxquelles ils se heurtent pour s'engager sur la voie d'un développement soutenu et durable. C'est donc une véritable course contre la montre qu'ils doivent livrer pour sortir au plus vite du surendettement.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	4
II. BILAN DE LA STRATÉGIE INTERNATIONALE DE LA DETTE . . .	5 - 19	5
A. Créanciers privés	8 - 11	7
B. Créanciers publics bilatéraux	12 - 16	8
C. Créanciers multilatéraux	17 - 19	10
III. LES INDICATEURS DE LA DETTE AUX NIVEAUX GLOBAL ET RÉGIONAL : DES RÉSULTATS NUANCÉS	20 - 36	11
A. Mesures globales du fardeau de la dette	23 - 30	14
B. Au-delà des indicateurs de la dette	31 - 36	18
IV. LES PROBLÈMES NON ENCORE RÉGLÉS	37 - 55	19
A. Pays à revenu intermédiaire	39 - 44	19
B. Pays à faible revenu	45 - 55	21
V. CONCLUSIONS	56 - 65	24

Figures

1. Dette extérieure des pays en développement importateurs de capitaux, 1984-1994	12
2. Composition de la dette extérieure à long terme des pays en développement importateurs de capitaux, par catégorie de créances, 1984, 1989 et 1994	13

Tableaux

1. Réduction de l'encours et du service de la dette dans le cadre de la stratégie internationale de la dette	6
2. Principaux éléments des conditions de rééchelonnement appliquées par le Club de Paris	9
3. Indicateurs de la dette des pays en développement importateurs de capitaux, 1984-1994	15
4. Pays en développement classés dans la catégorie "fortement endettés" par la Banque mondiale	17

/...

I. INTRODUCTION

1. Dans le rapport sur l'état de l'endettement des pays en développement qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session (A/49/338), le Secrétaire général a souligné que la situation des pays touchés par la crise de l'endettement des années 80 était loin d'y avoir évolué de la même façon. D'un côté, la situation économique de certains pays s'était améliorée. C'était tout particulièrement le cas des pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine qui, après avoir été lourdement endettés envers des banques commerciales internationales, avaient eu de nouveau accès, fût-ce au prix fort, aux marchés financiers internationaux. Ceux-là semblaient être finalement sortis de la crise, qui n'était plus qu'un souvenir pour les banques commerciales créancières. En revanche, la majorité des pays à faible revenu et certains pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure continuaient d'éprouver de graves difficultés à assurer le service de leur dette. De plus, leur croissance économique était restée faible et ils n'étaient plus autorisés à emprunter qu'à des organismes publics, le plus souvent à des conditions libérales. Pour ces pays-là, le problème de la crise de l'endettement restait entier.

2. Un an plus tard, même si certaines initiatives commencent peut-être à porter leurs fruits, la situation des pays à faible revenu surendettés a peu changé. En revanche, on a mieux pris conscience de la fragilité de certains pays à revenu intermédiaire qui avaient pu donner l'impression d'être sortis de la crise.

3. Depuis que la crise de l'endettement a éclaté, au début des années 80, l'Assemblée générale suit de près l'évolution du problème de la dette extérieure des pays en développement et, depuis sa quarante et unième session, consacre chaque année un point de son ordre du jour à la question de la crise de la dette extérieure et du développement. Les débats de l'Assemblée et les résolutions qu'elle a adoptées ont montré que la communauté internationale prenait davantage conscience du danger que constitue le surendettement des pays en développement, et ont témoigné de l'émergence d'un consensus quant aux mesures à prendre pour alléger le fardeau de la dette de ces pays. Ces résolutions ont également souligné la nécessité de renforcer la stratégie internationale pour trouver une solution durable aux problèmes de la dette.

4. Dans sa résolution 49/94, adoptée par consensus le 19 décembre 1994, l'Assemblée générale s'est notamment félicitée des mesures prises par la communauté internationale pour alléger le fardeau que la dette fait peser sur les pays en développement lourdement endettés ainsi que des mesures d'ajustement économique prises par ces pays. Elle a néanmoins demandé aux créanciers publics et privés d'envisager de nouvelles mesures d'allégement appropriées en faveur des pays surendettés. Elle a également prié le Secrétaire général de lui rendre compte à sa cinquantième session de l'application de cette résolution. Le présent rapport fait suite à cette demande¹. Comme les précédents, il s'appuie sur de nombreuses informations et analyses de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

/...

II. BILAN DE LA STRATÉGIE INTERNATIONALE DE LA DETTE

5. Depuis le début de la crise, la communauté internationale a élaboré un certain nombre de mesures pour résoudre les difficultés chroniques auxquelles se heurtent les pays en développement pour assurer le service de leur dette extérieure². C'est l'ensemble de ces mesures qui forme aujourd'hui la "stratégie internationale de la dette". Celle-ci comporte deux grands volets. D'une part, les pays débiteurs prennent les mesures nationales d'ajustement nécessaires, généralement dans le cadre de programmes bénéficiant de l'appui des institutions financières multilatérales. D'autre part, des accords négociés permettent de modifier le service de la dette. Les principaux éléments de ces accords sont exposés ci-après.

6. En matière de restructuration de la dette, la stratégie internationale actuelle a été précisée au milieu des années 80, quand on s'est aperçu que les mesures prises ne faisaient que différer les échéances des remboursements au titre du service de la dette sans éliminer le surendettement, ce qui décourageait les investisseurs et compromettait les perspectives de relance de la croissance économique des pays débiteurs. En outre, l'accumulation des arriérés, tant sur les intérêts que sur le principal, témoignait de l'incapacité des débiteurs à régler leur dû et soulignait la nécessité de ramener l'encours de la dette à un niveau qui permette de le gérer plus facilement. En même temps, comme en témoignait l'émergence d'un marché sur lequel les créances détenues par des banques commerciales sur les pays surendettés faisaient l'objet d'une décote de plus en plus importante, les créanciers se rendaient compte que le service de la dette ne serait pas assuré intégralement. Cependant, à partir du début des années 90, la plupart des accords de restructuration négociés par les pays débiteurs avec leurs créanciers publics bilatéraux et leurs créanciers privés ont comporté des mesures de réduction de l'encours et du service de la dette.

7. Les allégements consentis n'ont pas eu la même ampleur partout et ont été accordés au cas par cas, selon des modalités différentes en fonction de la situation dans laquelle se trouvaient créanciers et débiteurs. Le type de restructuration de la dette contractée envers des créanciers privés et des créanciers publics bilatéraux découle des options que ces derniers choisissent dans des "menus" distincts mais plus ou moins comparables. Les principaux éléments de la stratégie internationale de la dette telle qu'elle est mise en oeuvre actuellement figurent au tableau 1. Comme indiqué, seuls certains types de dettes sont restructurées, mais d'importants allégements sont parfois consentis sur les dettes qui sont restructurées³.

Tableau 1

Réduction de l'encours et du service de la dette dans le cadre de la stratégie internationale de la dette

Créanciers		Débiteurs	Pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire
Privés	Banques commerciales		Fonds de désendettement de l'IDA Conversions de dettes	Plan Brady Conversions de dette
	Autres créanciers privés			
Bilatéraux	Club de Paris		Conditions de Naples	Conditions de Houston (uniquement pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure)
	Autres créanciers bilatéraux		Annulation/conversion volontaire de dettes	Annulation/conversion volontaire de dettes
Multilatéraux	Banque mondiale (uniquement pour les dettes contractées aux conditions du marché)		Cinquième dimension (pays exclusivement IDA)	
	FMI			
	Autres			

Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'ONU.

Note : Les pays "exclusivement IDA" sont les pays membres de la Banque mondiale qui ne sont autorisés à emprunter qu'à l'Association internationale de développement à des conditions très favorables.
 Les zones en gris indiquent l'absence de mesures de réduction de l'encours ou du service de la dette.

A. Créanciers privés

8. Les accords de restructuration prévoyant la réduction de l'encours ou du service des dettes contractées auprès de banques commerciales permettent aux pays débiteurs de racheter une partie de leur dette avec une décote ou de la convertir en titres assortis de taux d'intérêts inférieurs ou ayant une valeur nominale inférieure. La titrisation faisait ainsi partie des arrangements du Plan Brady appliqués pour la première fois en 1990. Pour bon nombre de ces titres de créance, le remboursement du principal est garanti par des obligations à coupon zéro émises par le Trésor des États-Unis (ou par d'autres valeurs du Trésor). Une garantie partielle est parfois proposée pour le remboursement des intérêts pendant une certaine période. Dans le cadre du Plan Brady, des crédits multilatéraux et bilatéraux ont également été consentis à des pays débiteurs pour leur permettre de réaliser une mise de fonds initiale, notamment d'acheter des titres du Trésor des États-Unis dont ils puissent se servir comme garantie.

9. Cette méthode a surtout été appliquée aux renégociations des dettes des pays à revenu intermédiaire envers les banques. Selon la procédure couramment suivie, le gouvernement du pays débiteur négocie un menu d'options avec un "comité de restructuration" composé de membres des banques créancières, chacune des banques cherchant à s'assurer que les autres font des concessions comparables afin d'alléger la dette du pays débiteur concerné. Pendant la période considérée, deux autres pays en développement ont conclu des accords de réduction de l'encours et du service de leur dette avec les banques commerciales qui leur avaient accordé des crédits : il s'agit de l'Équateur et de la République dominicaine. Les accords qu'ils ont conclus comportaient chacun des mesures concernant leurs intérêts échus. La République dominicaine a pu financer elle-même sa mise de fonds initiale; en revanche, l'Équateur a dû faire appel à des organismes publics de crédit. On compte donc désormais 13 pays qui ont négocié des accords Brady avec leurs créanciers, réduisant ainsi leur endettement envers les banques commerciales d'environ un tiers⁴. D'autres pays, notamment le Pérou et le Panama, négocient actuellement un accord Brady.

10. Des pays à faible revenu ont également effectué des opérations de rachat avec l'aide d'organismes publics de crédit et de donateurs. Ceux d'entre eux qui remplissaient les conditions requises ont pu bénéficier de l'appui du Fonds de désendettement de l'Association internationale de développement (IDA), l'organisme de prêt de la Banque mondiale qui accorde des crédits à des conditions libérales. Le Fonds de l'IDA est financé par des donateurs bilatéraux et par des transferts des bénéficiaires nets que la Banque mondiale tire de ses opérations de prêt ordinaires. Il alloue des sommes qui peuvent atteindre 10 millions de dollars des États-Unis par pays pour permettre aux bénéficiaires de procéder à des rachats afin de réduire leur endettement auprès des banques commerciales. Toutefois, depuis que le Fonds a été créé, en 1989, des accords de rachat n'ont pu être conclus avec son appui que par sept pays, les derniers en date étant notamment Sao Tomé-et-Principe et la Zambie.

11. Tous les plans de restructuration ne sont pas assortis d'une réduction de la dette. Ils se bornent encore souvent à rééchelonner le service des dettes envers les créanciers commerciaux et les créanciers publics bilatéraux. Ainsi, en mai 1995, on a annoncé que l'Algérie était parvenue à un accord avec un comité de restructuration pour rééchelonner un montant de 3,2 milliards de

/...

dollars sur la dette totale qu'elle avait contractée auprès de banques commerciales. Cet accord devrait aider l'Algérie, qui a accumulé des arriérés sur le remboursement de ses dettes bancaires depuis mars 1994, à régulariser sa situation auprès de ses banques créancières.

B. Créanciers publics bilatéraux

12. Les gouvernements créanciers restructurent généralement le service de la dette qui leur est due dans le cadre d'une instance multilatérale, le Club de Paris. Comme les comités de restructuration des banques commerciales, le Club de Paris convient d'un menu d'options à concessions comparables pour un débiteur donné, puis chaque créancier choisit les solutions qui lui conviennent dans le cadre d'un accord d'exécution bilatéral. Depuis les années 80, les créanciers publics bilatéraux ont accordé des conditions de plus en plus favorables aux pays en développement dont la dette a été restructurée. L'ampleur des allègements consentis dépend notamment du niveau de revenu par habitant du pays concerné, ainsi que du montant de la dette restructurée. Le rééchelonnement ne concerne que les échéances exigibles au cours d'une période donnée (la période dite de consolidation) pour une dette contractée avant une date donnée (la date butoir), même si, depuis l'introduction des conditions de Naples qui sont exposées ci-après, il est devenu possible de conclure un arrangement définitif pour régler l'encours total de certaines dettes.

13. Le Club de Paris a défini des conditions standard et des conditions spéciales. En particulier, les conditions de Houston, qui comportent un rééchelonnement des remboursements à long terme, sont appliquées aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, tandis que les pays à faible revenu remplissant les critères requis peuvent bénéficier des conditions de Naples. Ces dernières ont été adoptées par le Club de Paris en décembre 1994 et sont en fait une version assouplie des anciennes conditions de Toronto améliorées. Autrement dit, dans les cas où le Club de Paris aurait proposé de réduire de 50 % le service de la dette concernée, les conditions de Naples prévoient une réduction de 67 %. Dans certains cas exceptionnels, l'encours total de la dette peut faire l'objet d'un dernier allègement (réduction de 50 ou 67 %), mais le pays débiteur n'est alors plus autorisé à demander un rééchelonnement du solde de l'encours.

14. Les pays à revenu intermédiaire rééchelonnent généralement leur dette selon les conditions standard. Depuis quelque temps, celles-ci sont appliquées de façon un peu plus souple; l'allongement de la durée de la période de remboursement et la progressivité des versements permettent de réduire le montant des échéances initiales de remboursement du principal. Les principaux éléments des conditions de rééchelonnement actuellement appliquées par le Club de Paris sont indiqués au tableau 2.

Tableau 2

Principaux éléments des conditions de rééchelonnement appliquées par le Club de Paris

Conditions à remplir	Conditions standard	Conditions de Houston	Conditions de Naples
Crédits ne relevant pas de l'APD	<p>Versements constants: durée : 10 ans délai de grâce : 5 ans intérêts : taux du marché</p> <p>Versements dans le cadre du panachage : durée : jusqu'à 14 ans délai de grâce : inférieur à 5 ans intérêts : taux du marché</p>	<p>Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (revenu par habitant inférieur à 1 345 dollars des États-Unis en 1993) et lourdement endettés (ratio dette/PNB supérieur ou égal à 50%; ratio dette/exportations supérieur ou égal à 275%; ou ratio échéances prévues/exportations supérieur ou égal à 30%) Sélection au cas par cas</p> <p>durée : 15 ans délai de grâce : jusqu'à 8 ans intérêts : taux du marché</p> <p>Possibilité de conversion de la dette à concurrence de 10 millions de dollars ou de 10% du montant de la dette, si ce dernier chiffre est supérieur.</p>	<p>Pays ne pouvant emprunter qu'à l'IDA, avec deux options: réduction de 67% : revenu par habitant inférieur à 500 dollars des États-Unis ou ratio dette/exportations supérieur à 350% réduction de 50% : tous les autres pays Sélection au cas par cas</p> <p>I. Réduction de 50% (anciennes conditions de Toronto améliorées) * Réduction de la dette : 50% du service de la dette, le reste étant rééchelonné durée : 23 ans délai de grâce : 6 ans intérêts : taux du marché * Réduction du service de la dette : 50% de la valeur actuelle; durée : 23 ans délai de grâce : aucun intérêts : taux de faveur * Option commerciale; durée : 25 ans délai de grâce : 14 ans intérêts : taux du marché II. Réduction de 67% * Réduction de la dette : 67% du service de la dette, le reste étant rééchelonné durée : 23 ans délai de grâce : 6 ans intérêts : taux du marché * Réduction du service de la dette : 67% de la valeur actuelle durée : 33 ans délai de grâce : aucun intérêts : taux de faveur * Option commerciale; durée : 40 ans délai de grâce : 20 ans intérêts : taux du marché III. Traitement de l'encours Réduction de 50 ou de 67% de la dette ou de la valeur actuelle du service de la dette sur l'encours exigible</p>
Crédits relevant de l'APD	<p>durée : 10 ans délai de grâce : 5 ans</p>	<p>durée : 20 ans délai de grâce : 10 ans</p>	<p>Réduction de 50% : rééchelonnement de la dette durée : 30 ans délai de grâce : 12 ans Réduction de 67% : rééchelonnement de la dette durée : 40 ans délai de grâce : 16 ans</p>

Sources : CNUCED, Banque mondiale, World Debt Tables (1994-1995); et FMI, Official Financing for Developing Countries, 1994.

15. De juin 1994 à juin 1995, le Club de Paris a consenti à ce que la Croatie effectue des remboursements progressifs. Les conditions de Houston ont été appliquées aux Philippines, les conditions de Toronto améliorées à la Sierra Leone⁵ et les conditions de Naples à la Bolivie, au Cambodge, à la Guinée, à la Guinée-Bissau, à Haïti, au Nicaragua, à l'Ouganda, au Sénégal et au Togo. À l'exception de la Guinée, tous les pays auxquels ont été appliquées les conditions de Naples ont bénéficié d'une réduction de 67% du montant total des échéances exigibles pendant une période donnée. En juin 1995, l'Ouganda était le seul à avoir bénéficié d'une réduction du montant total des échéances exigibles jusqu'au terme de la période de remboursement.

16. Certains pays créanciers ont également pris des mesures en vue d'annuler ou de convertir des dettes en dehors des accords multilatéraux. Les gouvernements des pays créanciers qui n'ont pas participé aux mesures de rééchelonnement du Club de Paris (certains pays arabes, la Chine, certains pays d'Amérique latine et autres) ont procédé à une restructuration bilatérale qui a permis d'alléger considérablement certaines dettes, en particulier celles contractées par des pays à faible revenu.

C. Créanciers multilatéraux

17. En principe, les dettes contractées envers des institutions financières multilatérales ne peuvent pas être restructurées, non plus qu'annulées ni réduites. En pratique, différentes initiatives ont néanmoins été prises pour aider les pays en développement à surmonter les difficultés auxquelles ils se heurtent pour honorer leurs engagements au titre du service de leur dette multilatérale. On peut ainsi proposer de nouveaux prêts à des conditions de faveur aux pays à faible revenu de façon qu'ils disposent de devises pour assurer le service de leur dette antérieure.

18. Le mécanisme de la cinquième dimension permet toutefois d'alléger le service des dettes contractées auprès de la Banque mondiale. Les pays lourdement endettés qui bénéficient déjà de programmes de financement de l'IDA peuvent ainsi recevoir des crédits supplémentaires de l'Association (qui n'en octroie qu'à des conditions de faveur) pour rembourser l'encours des dettes qu'ils ont contractées à des conditions ordinaires auprès de la Banque mondiale.

19. Le FMI n'a pas de programme comparable au mécanisme de la cinquième dimension, mais met en oeuvre un programme d'accumulation de droits pour les pays qui ont accumulé des arriérés et qui souhaitent qu'on les aide à assainir leur situation. Les pays qui participent à ce programme peuvent accumuler des "droits" qui leur permettent ensuite de bénéficier des ressources du Fonds si leur politique d'ajustement donne satisfaction et s'ils ont respecté leurs échéances, ce qu'ils parviennent généralement à faire avec l'aide de donateurs bilatéraux. Le programme, tel qu'il a été créé, n'a été mis en oeuvre que pour 11 pays qui, fin 1989, avaient accumulé des arriérés envers le Fonds⁶.

/...

III. LES INDICATEURS DE LA DETTE AUX NIVEAUX GLOBAL ET RÉGIONAL : DES RÉSULTATS NUANCÉS

20. La dette extérieure brute des pays en développement importateurs de capitaux a atteint 1 600 milliards de dollars à la fin de 1994, ce qui représente une augmentation de 100 milliards par rapport à 1993⁷. Avec l'amélioration des conditions économiques dans les pays débiteurs et l'évolution des marchés financiers internationaux, ce sont les prêts à long terme consentis par des créanciers privés qui ont le plus augmenté en 1994. L'endettement des pays en développement vis-à-vis du secteur privé est en progression depuis 1991, mais c'est la première fois en une décennie que la dette privée s'accroît davantage que la dette publique. Les prêts du secteur privé sont allés surtout aux pays qui n'avaient pas été obligés de réaménager leur dette et aux principaux emprunteurs d'Amérique latine. L'Asie a donc accumulé la plus forte dette des grandes régions géographiques du monde en développement et son endettement représentait en 1994 37 % environ de la dette extérieure de tous les pays en développement importateurs de capitaux, contre 25 % en 1984 (voir la figure 1).

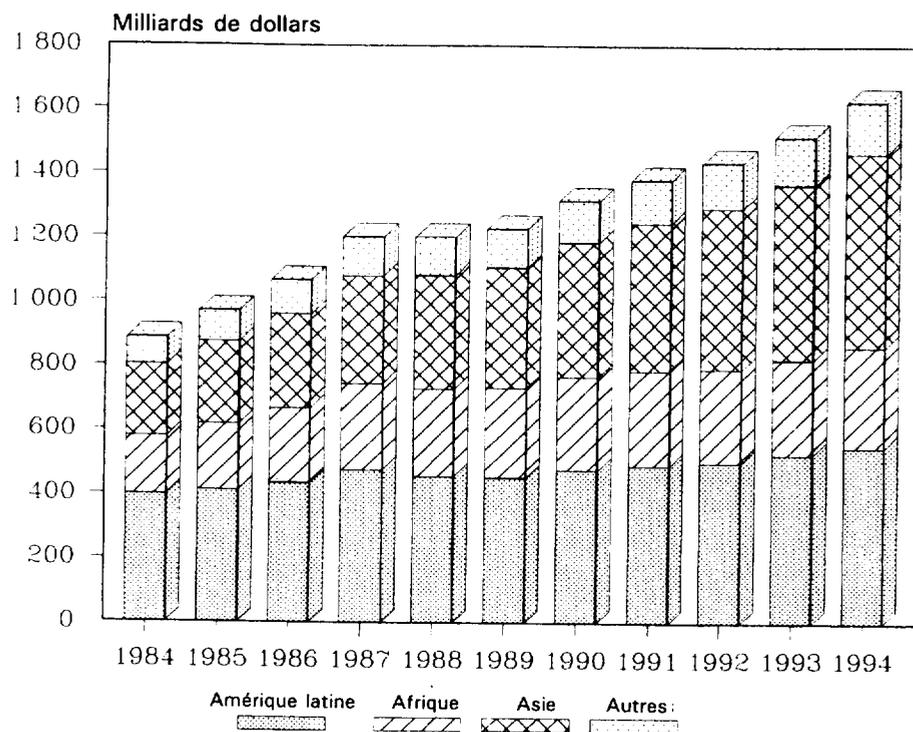
21. Une autre tendance, qui s'est accentuée récemment, concerne la composition de la dette à long terme des pays en développement. Comme le montre la figure 2, la dette extérieure de l'Amérique latine reste dominée par le crédit privé mais sa composition a sensiblement changé depuis 1989 et elle est aujourd'hui détenue en majeure partie sous forme d'obligations. À la fin de 1994, la part des obligations dans la dette à long terme latino-américaine a atteint 38 % alors qu'elle n'était que de 5 % en 1989. Ce changement reflète à la fois la restructuration menée au titre du plan Brady et les nouveaux emprunts sur les marchés financiers internationaux. Les prêts en obligations ont la faveur des investisseurs privés car ils génèrent des rendements relativement élevés et sont à échéance courte. En outre, le fait que les pays débiteurs, dans leur ensemble, aient continué d'assurer le service de leur dette en obligations, même aux pires moments de la crise de la dette extérieure, a peut-être donné aux créanciers étrangers l'impression que le service de la dette en obligations avait la priorité sur les autres titres de créance⁸. Négocier le rééchelonnement d'obligations détenues par des milliers d'investisseurs serait évidemment une tâche plus complexe que de rééchelonner les paiements à quelques centaines de banques.

22. En Asie et en Afrique, la dette extérieure se compose essentiellement de créances publiques. Cependant, alors qu'en Asie la part de la dette privée a augmenté récemment, en Afrique elle n'a pas cessé de diminuer. Le recul de la part du crédit privé étranger dans la dette extérieure africaine est surtout frappant en Afrique subsaharienne (Afrique du Sud et Nigéria non compris). En 1994 il représentait seulement 15 % de la dette extérieure à long terme de la sous-région (voir la figure 2). Le reste était détenu par des organismes publics et consistait surtout en prêts à des conditions favorables (58 % de la dette à long terme totale). Curieusement, l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne présentent une caractéristique commune en ce qui concerne la structure de leur dette, à savoir le cumul de montants de plus en plus élevés qu'il devient difficile de réaménager.

/...

Figure 1

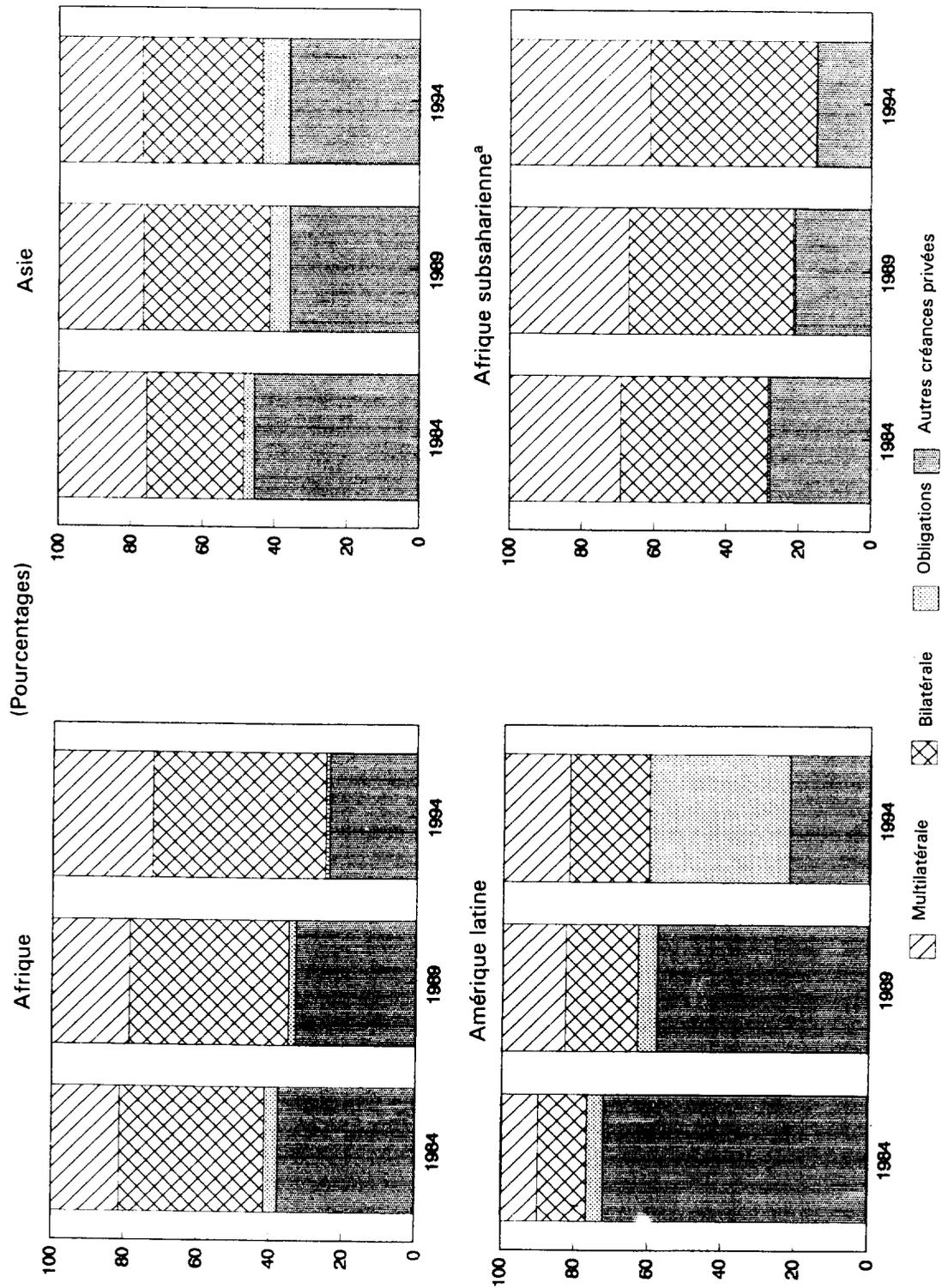
**Dettes extérieures des pays en développement importateurs
de capitaux, 1984-1994**



Source : Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde, 1995

Figure 2

Composition de la dette extérieure à long terme des pays en développement importateurs de capitaux, par catégorie de créances, 1984, 1989 et 1994



Source : La situation économique et sociale dans le monde, 1995.

^a Sauf Afrique du Sud et Nigéria.

/...

A. Mesures globales du fardeau de la dette

23. Les indicateurs de la dette permettent d'évaluer l'efficacité de la stratégie actuelle en matière de dette internationale (voir le tableau 3). Les plus courants sont : a) le ratio dette extérieure/produit national brut (PNB); b) le ratio dette extérieure/exportations de biens et de services; c) le ratio service de la dette/exportations. Ils mesurent le degré d'endettement en fonction de la capacité du pays débiteur, ou de la région débitrice, à générer des revenus (PNB) et à se procurer des devises (exportations).

24. Certains analystes utilisent aussi à cet effet la valeur actuelle de la dette qui correspond à la valeur du service futur de la dette (intérêts et principal) actualisée au taux d'intérêt du marché. Cette valeur indique ce qu'un investisseur serait prêt à payer aujourd'hui pour recevoir à l'avenir les paiements successifs effectués au titre du service de la dette. Elle tient compte ainsi du caractère plus ou moins favorable de l'encours de la dette. C'est pourquoi d'aucuns estiment qu'elle donne une indication plus fidèle de l'endettement d'un pays que la valeur nominale de sa dette.

25. Comme la plupart des indicateurs économiques, les indicateurs de la dette doivent être interprétés avec prudence. Les ratios dette/PNB pour 1994 en fournissent un bon exemple. On a constaté en effet que les ratios mondiaux et régionaux n'avaient pratiquement pas changé tandis que ceux de l'Afrique et de l'Afrique subsaharienne s'étaient sensiblement détériorés. Or, dans ce cas, cela était dû pour beaucoup aux fluctuations du taux de change puisque la valeur du PNB d'un pays débiteur doit être convertie dans la monnaie de la dette et que celle-ci est traditionnellement libellée en dollars, la majeure partie de la dette étant contractée dans cette monnaie. Les dépréciations du taux de change réduisent la valeur en dollars du PNB national et les innombrables dévaluations opérées en Afrique subsaharienne – notamment celle du franc CFA – expliquent en partie que la dette extérieure de cette région soit passée de 115 % du PNB en 1993 à 131 % en 1994, une augmentation qui n'est compatible ni avec les apports nets (inférieurs à 8 milliards de dollars, soit 5 % environ du montant de la dette pour 1993) ni avec la croissance économique enregistrée l'année dernière (2 % en valeur réelle). Il faut donc en conclure non pas que la situation s'est particulièrement dégradée en 1994 mais plutôt que les données antérieures, établies sur la base de taux de change plus avantageux, sous-estimaient la gravité du problème.

26. Compte tenu de ces contraintes liées aux taux de change, l'augmentation de la dette en 1994 est restée dans des limites générales acceptables grâce à la forte progression des échanges internationaux l'année dernière et à la remontée du prix de la plupart des produits non pétroliers⁹. Toutefois, les tendances diffèrent selon les régions : en Amérique latine le ratio dette/exportations a diminué ces trois dernières années, alors qu'en Asie il a augmenté constamment pendant la même période. À noter cependant que la valeur de ce ratio pour l'Asie est seulement le tiers de celui de l'Amérique latine.

/...

Tableau 3

Indicateurs de la dette des pays en développement importateurs
 de capitaux, 1984-1994

(En pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^a
	<u>Ratio dette extérieure/PNB</u>										
Tous pays	40,5	44,4	47,2	49,7	44,9	41,8	39,7	40,3	39,5	38,6	38,7
dont											
Amérique latine	57,4	60,3	62,1	64,2	55,0	48,7	44,1	44,1	41,3	36,5	35,7
Afrique	51,5	61,2	70,5	78,8	77,4	78,9	75,1	77,7	74,6	74,6	78,4
Asie	22,8	25,7	28,1	29,6	27,4	26,5	26,9	28,0	28,7	29,9	30,1
<u>Pour mémoire</u>											
Afrique subsaharienne ^b	67,1	81,3	82,0	95,0	92,9	96,9	105,2	108,7	111,5	115,3	130,8
	<u>Ratio dette extérieure/exportations</u>										
Tous pays	162,8	180,9	200,0	187,0	159,8	145,3	138,4	135,8	134,0	135,6	132,9
dont											
Amérique latine	285,3	310,1	376,6	369,6	309,3	272,5	259,7	264,8	254,4	253,8	240,2
Afrique	189,4	218,1	270,8	284,9	271,6	261,1	234,6	240,6	231,4	243,5	227,0
Asie	88,3	102,5	106,0	94,5	81,8	77,2	77,1	74,4	75,5	77,1	78,1
<u>Pour mémoire</u>											
Afrique subsaharienne ^b	218,0	262,8	302,3	337,6	326,1	325,2	334,0	358,4	364,9	398,7	352,0
	<u>Ratio service de la dette/exportations</u>										
Tous pays	22,7	23,5	24,5	21,7	20,0	17,4	15,6	14,3	14,6	15,2	14,2
dont											
Amérique latine	38,3	36,6	42,5	36,7	37,5	31,0	25,3	25,1	27,5	28,6	27,8
Afrique	26,8	26,7	29,5	24,1	26,4	24,8	24,5	23,6	22,3	22,6	18,1
Asie	12,5	15,6	15,4	15,3	11,7	10,5	9,8	8,5	8,6	9,7	9,2
<u>Pour mémoire</u>											
Afrique subsaharienne ^b	19,3	21,6	24,8	23,1	22,5	19,5	18,0	17,7	15,4	14,4	13,2

Source : Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde, 1995, tableau A.37.

^a Estimation préliminaire.

^b Sauf Afrique du Sud et Nigéria.

27. Un autre indicateur, le ratio du service de la dette aux exportations, montre qu'en 1994 le fardeau de la dette s'est allégé dans toutes les régions. Seule l'Amérique latine dépassait 20 %, un chiffre que l'on considère en général comme la limite au-delà de laquelle la position extérieure d'un pays n'est plus tenable¹⁰. Cet indicateur doit lui aussi être interprété avec prudence car il fait référence aux paiements effectifs et ne tient donc pas compte des arriérés. Or, ceux-ci peuvent être considérables : dans le cas de l'Afrique subsaharienne par exemple, à la fin de 1994 les arriérés accumulés s'élevaient à 44 milliards de dollars, représentant plus de 27 % de la dette extérieure de la région.

/...

28. Le problème des arriérés ne touche pas seulement l'Afrique subsaharienne. En fait, la plupart des pays dont la situation est suivie par la Banque mondiale ont accumulé des retards de paiement. Considérant les 120 pays pour lesquels on disposait de données relatives à 1992 et à 1993, on a constaté que les arriérés des paiements d'intérêts avaient augmenté dans 63 d'entre eux (dont 25 n'appartenant pas à l'Afrique subsaharienne) et que les arriérés avaient diminué mais qu'il subsistait des impayés dans 25 autres pays. Trente et un pays seulement n'avaient pas d'arriérés ou s'en étaient acquittés au cours de l'année.

29. Une telle persistance des arriérés a valeur d'avertissement et montre que malgré certains progrès, on n'a pas encore trouvé de solution durable au problème de la dette des pays en développement. Le fait qu'ils restent nombreux à assurer difficilement le service de leur dette 13 ans après le début de la crise sur la scène internationale, suscite à juste titre des préoccupations.

30. Un nombre considérable de pays sont actuellement classés par la Banque mondiale dans la catégorie "fortement endettés". Évaluant le niveau d'endettement au moyen des ratios de la valeur actuelle du service de la dette aux exportations de biens et de services d'une part, et au PNB d'autre part, la Banque considère comme fortement endettés les pays dans lesquels ces ratios sont supérieurs à 220 % ou à 80 % respectivement. Elle définit comme "modérément endettés" les pays dans lesquels ces deux ratios sont inférieurs aux valeurs critiques susmentionnées mais dont l'un ou l'autre atteint au moins 60 % de cette valeur. Dans l'édition la plus récente des World Debt Tables, la Banque a classé 51 pays dans la catégorie "fortement endettés" (voir tableau 4)¹¹. Bien que presque tous les pays restent dans cette catégorie pendant très longtemps, certains parviennent à en sortir et d'autres au contraire y font leur apparition. Les derniers "sortis" sont l'Algérie, le Cambodge, l'Égypte et le Mexique, alors que les nouveaux venus sont la Guinée, l'Uruguay et le Yémen. Pour ce qui est de l'Algérie et du Mexique, le montant de leur dette et leurs difficultés de paiement en 1995 semblent indiquer que leur retrait de la liste a été prématuré. S'agissant de l'Uruguay, il est préoccupant que ce pays soit retombé dans la catégorie des "fortement endettés" car il avait mené à bien une restructuration au titre du plan Brady en 1991. Il convient d'ajouter qu'à l'exception du Cambodge, tous les pays qui sont sortis de cette catégorie ont été classés avec les pays modérément endettés, et non pas avec les moins endettés, ce qui signifie qu'ils n'ont pas encore une position extérieure solide, du moins d'après ces critères. Les pays modérément endettés, pour lesquels les indicateurs de la dette avoisinent les seuils critiques sont fragiles eux aussi. Il suffirait d'une poussée brutale des taux d'intérêt internationaux ou d'un effondrement du prix de leurs exportations pour qu'ils risquent de redevenir fortement endettés.

Tableau 4

Pays en développement classés dans la catégorie "fortement endettés"
par la Banque mondiale^a

Pays à faible revenu ^b	Pays à revenu intermédiaire ^b
Burundi	Angola
Côte d'Ivoire	Argentine
Éthiopie	Bolivie
Ghana	Brésil
Guinée	Cameroun
Guinée équatoriale	Congo
Guinée-Bissau	Équateur
Guyana	Jamaïque
Honduras	Jordanie
Kenya	Maroc
Libéria	Panama
Madagascar	Pérou
Mali	République arabe syrienne
Mauritanie	Uruguay
Mozambique	
Myanmar	Cuba ^c
Nicaragua	Iraq ^c
Niger	
Nigéria	
Ouganda	
République centrafricaine	
République démocratique populaire lao	
Rwanda	
Sao Tomé-et-Principe	
Sierra Leone	
Somalie	
Soudan	
Viet Nam	
Yémen, République du	
Zaire	
Zambie	

Afghanistan^c

Source : Banque mondiale, World Debt Tables 1994-95, vol. 1, p. 187.

^a Pays dans lesquels le ratio de la valeur actuelle du service de la dette aux exportations est supérieur à 220 % ou dans lesquels le ratio de la valeur actuelle du service de la dette au PNB est supérieur à 80 %.

^b Les pays sont classés comme pays à faible revenu si leur PNB par habitant ne dépassait pas 695 dollars en 1993 et comme pays à revenu intermédiaire s'il était compris entre 695 dollars et 8 626 dollars.

^c Pays ne participant pas au système de notification de la dette de la Banque mondiale.

/...

B. Au-delà des indicateurs de la dette

31. S'il apparaît ainsi que la situation de la dette d'un grand nombre de pays en développement demeure précaire, c'est également parce que les conditions économiques générales n'y sont pas aussi bonnes qu'on avait pu l'espérer. Dans les pays qui "ont connu récemment des difficultés à assurer le service de la dette"¹², les taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) sont restés constamment inférieurs à ceux des pays qui n'ont pas connu de tels problèmes. D'après les estimations du FMI, pendant la période 1987-1994, le taux de croissance annuel du PIB a été en moyenne de 2,4 % dans le premier groupe de pays alors qu'il atteignait 7,1 % dans le second. Le FMI a prévu que ces écarts se maintiendraient en 1995 et 1996, avec une croissance moyenne du PIB de 3,3 % par an dans le premier groupe et de plus de 7 % par an dans le second¹³.

32. Il ne faudrait pas penser pour autant que les écarts du taux de croissance sont imputables uniquement au problème de la dette. Indépendamment des contraintes extérieures, certains pays se heurtent à de graves difficultés de modernisation et à divers obstacles politiques dont l'élimination pourrait les mettre sur la voie d'un développement plus satisfaisant. Cependant, même des pays qui ont connu une crise de la dette et qui sont cités comme des modèles d'ajustement – notamment le Mexique d'avant 1994 – n'ont pas enregistré une forte croissance économique.

33. L'adoption de politiques d'ajustement énergiques fait depuis longtemps partie intégrante de la stratégie internationale de la dette. Cependant, les résultats obtenus jusqu'à présent ont montré à quel point le processus est long et difficile. On peut dire aujourd'hui qu'il a bien souvent été caractérisé par de faux départs, des erreurs d'ordonnancement et un difficile apprentissage politico-économique¹⁴. La faiblesse de la croissance, la contraction de l'emploi et la réduction des dépenses publiques ont entraîné dans de nombreux pays la paupérisation d'une part accrue de la population, tandis qu'ailleurs l'écart entre les riches et les pauvres s'est creusé. Le progrès social a été freiné dans beaucoup de pays et dans d'autres les indicateurs sociaux se sont détériorés¹⁵. Bien que, depuis quelque temps, les institutions multilatérales de financement et les gouvernements se soucient davantage de protéger les pauvres et autres groupes vulnérables pendant la période d'ajustement, dans de nombreux cas des mesures plus efficaces sont nécessaires.

34. Cet aspect est d'autant plus important que des pays dont on pensait qu'ils étaient tirés d'affaires doivent aujourd'hui faire face à de nouvelles difficultés extérieures et sont contraints à de nouveaux et difficiles ajustements. Cela alourdit encore le fardeau qui pèse sur une grande partie de leur population, souvent celle-là même qui n'a jamais profité de la courte période de "prospérité".

35. Les crises qui ont frappé le Mexique et l'Argentine en 1995 illustrent bien ce phénomène. La situation mexicaine a alarmé la communauté internationale au début de l'année et, dans un premier temps, beaucoup pensaient que la crise de la dette frappait à nouveau ce pays sous une forme nouvelle et virulente. Même si les investisseurs internationaux ont considéré qu'il ne s'agissait que d'une crise de liquidité – due à la combinaison fâcheuse de la libéralisation du commerce extérieur et de la surévaluation de la monnaie mexicaine – le Mexique a

/...

dû néanmoins recourir une nouvelle fois à des mesures d'ajustement douloureuses entraînant une forte contraction de l'activité économique en 1995, une baisse des revenus et une aggravation du chômage. L'Argentine a elle aussi dû introduire de nouvelles mesures d'austérité au début de l'année alors qu'elle était déjà en proie à un grave problème de chômage.

36. La crise mexicaine a temporairement dissuadé les investisseurs de prêter aux pays en développement. Certes, quelques pays débiteurs ont réussi à placer des emprunts obligataires sur le marché international des capitaux au premier semestre de 1995, mais ils ont dû offrir des taux d'intérêt assez élevés, ce qui montre que leur solvabilité laisse des doutes. En mars 1995, parmi les 27 pays "modérément endettés", seuls le Chili, la Colombie, l'Inde, l'Indonésie et la Tunisie étaient considérés comme sans risque par les principales agences privées de notation¹⁶.

IV. LES PROBLÈMES NON ENCORE RÉGLÉS

37. Comment se fait-il qu'après plus de 10 ans d'application d'une stratégie progressivement affinée et d'efforts concertés des créanciers et des débiteurs, on ne puisse toujours pas dire que la crise de la dette est définitivement surmontée? Cela semble être dû au fait que la stratégie internationale mise en oeuvre pour résoudre cette crise était incomplète. Cette stratégie présentait deux grandes caractéristiques. Premièrement, on considérait que, quelles que soient les raisons de la crise, les pays surendettés devaient ajuster leur économie pour accroître la production de biens et services marchands, améliorer l'efficacité économique générale et rétablir les équilibres macro-économiques. Deuxièmement, on pensait qu'il était impossible de réaliser les ajustements nécessaires tout en maintenant un niveau de vie minimum et en assurant ponctuellement le service de la dette. Ainsi, alors que les gouvernements des pays débiteurs reconnaissaient qu'ils devaient consentir certains sacrifices, la communauté internationale admettait qu'on ne pouvait raisonnablement exiger que le service de la dette soit intégralement assuré. Peu à peu, les débiteurs ont mieux mesuré la difficulté et la durée du processus d'ajustement et les créanciers l'ampleur des concessions nécessaires. Néanmoins, dans presque tous les cas, les allègements offerts sont demeurés inférieurs à ce qui aurait été globalement nécessaire.

38. Cela semble être dû en partie au fait que la stratégie internationale, en traitant séparément différentes catégories de dettes, n'a pas réglé de façon satisfaisante le problème fondamental du surendettement. Autrement dit, dans de nombreux cas les allègements accordés n'ont pas été suffisants pour ramener les obligations à un niveau compatible avec la capacité de remboursement des débiteurs.

A. Pays à revenu intermédiaire

39. Les accords de réduction de la dette et du service de la dette du plan Brady ont été conçus pour les pays à revenu intermédiaire ayant une importante dette privée, particulièrement envers des banques commerciales. Ces accords étaient censés constituer une restructuration définitive, n'admettant aucune renégociation ultérieure des engagements concernés. Toutefois, dans certains cas, ils n'amélioreraient guère la liquidité des débiteurs, puisque ceux-ci ne

/...

s'acquittaient pas intégralement de leurs échéances avant l'entrée en vigueur des accords. Souvent, la réduction nette de l'endettement total était inférieure à la réduction de la dette envers les banques commerciales, les débiteurs ayant dû emprunter à des sources multilatérales afin de financer l'achat des titres du trésor des États-Unis qu'ils devaient nantir. Ainsi, le premier accord Brady, qui concernait le Mexique, a réduit la dette de ce pays envers les banques commerciales de 17 %, mais la réduction de l'endettement global net (déduction faite des avoirs de réserve) a été inférieure à 2 %. Dans le cas du Venezuela, la dette envers les banques commerciales a légèrement diminué, mais l'endettement net global a un peu augmenté. Dans le cas de l'Uruguay, une réduction d'un tiers de la dette envers les banques commerciales s'est traduite par une réduction inférieure à 3 % de l'endettement net¹⁷.

40. Le cas du Costa Rica illustre un autre problème. Sa dette envers les banques a été réduite de 57 % et son endettement net global de 23 % grâce à la conclusion d'un accord Brady. Toutefois, cela n'a guère amélioré sa situation de trésorerie, en raison des arriérés qu'il avait accumulés. En outre, sa dette envers les créanciers officiels bilatéraux a été rééchelonnée aux conditions standard du Club de Paris, et cette dette était du même ordre de grandeur que sa dette envers les banques. Il n'est donc pas surprenant que, peu de temps après, le Costa Rica ait de nouveau eu des difficultés à assurer le service de sa dette.

41. Il est fréquent que les pays à revenu intermédiaire aient des dettes considérables envers des créanciers officiels bilatéraux. À la fin de 1993, ce type d'engagements représentait plus de 40 % de la dette totale dans un grand nombre de pays à revenu intermédiaire gravement endettés, notamment la Bolivie, le Cameroun, le Congo, la Jamaïque, la Jordanie, le Maroc, le Pérou et la République arabe syrienne. Le rééchelonnement généralement consenti à ces pays par l'intermédiaire du Club de Paris consistait simplement à différer l'amortissement, moyennant le paiement d'un intérêt aux taux du marché sur les montants correspondants, conditions beaucoup moins favorables que celles consenties par les banques commerciales créancières.

42. Il est arrivé, pour des raisons politiques, que des conditions beaucoup plus libérales soient consenties à certains pays, comme dans le cas de la Pologne, pays à revenu intermédiaire qui n'est généralement pas assimilé à un pays en développement. Le Club de Paris a consenti à la Pologne une réduction de 50 % sur la totalité du stock de sa dette bilatérale (ou une réduction équivalente des échéances normales, calculée sur la base de la valeur actuelle nette), échelonnée sur plusieurs années¹⁸. L'application intégrale de cet accord a été approuvée en avril 1994. Ayant obtenu des allègements similaires de ses créanciers commerciaux, il se pourrait que la Pologne sorte sous peu de la catégorie des pays gravement endettés. En fait, le cas de la Pologne peut être considéré comme l'exception qui confirme la règle générale, à savoir que les autres pays à revenu intermédiaire n'ont bénéficié que d'allègements minimes en ce qui concerne leur dette officielle. En outre, le redressement de la Pologne démontrera l'importance d'un traitement simultané de l'ensemble du stock de la dette.

43. Les conditions de restructuration de la dette de certains pays à revenu intermédiaire ont effectivement été améliorées. Ainsi, la Bolivie et le

/...

Cameroun ont récemment rééchelonné leur dette à des conditions de faveur qui, à l'origine, étaient prévues pour les pays à faible revenu : conditions de Toronto améliorées et conditions de Naples, respectivement. Plusieurs pays (Congo, Équateur, Jamaïque, Jordanie, Maroc et Pérou) ont restructuré leur dette envers les membres du Club de Paris aux conditions de Houston, qui accordent une durée de remboursement et un délai de grâce un peu plus long que les conditions standard, même si elles n'entraînent pas expressément de réduction du service de la dette.

44. En résumé, on peut dire que, sauf circonstances exceptionnelles, le Club de Paris n'accorde pas de réduction de la dette aux pays à revenu intermédiaire gravement endettés. De plus, le financement des cautions requises par le plan Brady amoindrit les avantages résultant de la réduction de la dette envers les banques commerciales. En conséquence, l'amélioration globale de la situation des pays concernés est parfois très minime. Au début, cela ne semblait pas poser de problème, du moins aux marchés financiers qui ont célébré la régularisation des relations entre les pays à revenu intermédiaire surendettés et leurs créanciers en ouvrant largement le robinet des capitaux à destination de plusieurs de ces pays. Cependant, comme les événements du début de l'année 1995 l'ont montré, dans certains cas, ces flux de capitaux étaient très aléatoires.

B. Pays à faible revenu

45. Les engagements envers les créanciers officiels représentent l'essentiel de la dette des pays à faible revenu gravement endettés. Dans le cas de certains de ces pays (Côte d'Ivoire, Guyana, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigéria, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Soudan, Viet Nam, Yémen et Zaïre), la dette à long terme consiste principalement en engagements bilatéraux. Comme on l'a vu plus haut, les gouvernements créanciers ont assoupli les conditions appliquées à la restructuration de la dette des pays à faible revenu dans le cadre du Club de Paris. Depuis 1991, plusieurs pays ont bénéficié des conditions de Toronto et, plus récemment, des conditions de Naples.

46. Cependant, cette amélioration n'a pas suffi à régler le problème d'endettement de ces pays. D'après la Banque mondiale, une restructuration se limitant à l'application des conditions de Toronto améliorées et au rééchelonnement des crédits d'aide publique au développement aux conditions standard du Club de Paris ne ferait tomber le ratio dette/exportations en dessous du seuil critique de 200 % que dans trois des 32 pays à faible revenu gravement endettés¹⁹. Les conditions de Naples sont un peu plus favorables, mais ne produiront leurs effets que lorsque la proportion convenue de l'encours de la dette sera effectivement annulée.

47. L'impact limité des initiatives prises jusqu'à présent par le Club de Paris s'explique en partie par le fait que, comme on l'a déjà indiqué, le Club de Paris ne restructure qu'une partie de l'encours de la dette. En outre, de nombreux pays ont des dettes envers d'autres créanciers que ceux du Club de Paris. Ces différents facteurs font qu'en définitive seule une partie de la dette bilatérale bénéficie d'un traitement de faveur. Enfin, les gouvernements créanciers n'adoptent pas tous la même attitude; certains, en raison de

/...

contraintes juridiques et politiques complexes, ne peuvent pas accepter les options favorables aux débiteurs, si bien que le degré de réduction de la dette varie selon les pays. En conséquence, l'allégement global accordé peut être inférieur aux 50 % ou aux 67 % affichés, le pourcentage effectif étant fonction de l'importance relative des différentes catégories de créanciers qui participent au rééchelonnement.

48. Les cas de la Bolivie et du Nicaragua sont instructifs à cet égard. Bien que ces deux pays répondent aux conditions requises pour que les créanciers interviennent en ce qui concerne l'encours de leur dette, faute de consensus entre ceux-ci lors des dernières négociations avec le Club de Paris, ils n'ont pas pu obtenir que l'intégralité de leur dette satisfaisant aux critères fixés soit prise en considération. Par ailleurs, certains pays à faible revenu, comme le Kenya et le Nigéria, n'ont bénéficié d'aucune concession lors de leur rééchelonnement dans le cadre du Club de Paris²⁰.

49. En outre, les allègements de dette sont souvent inférieurs à ce qu'on aurait pu espérer en raison de l'application de la clause de minimis, qui autorise les créanciers dont les créances sont inférieures à un certain seuil à ne pas participer à l'accord de rééchelonnement. La récente restructuration de la dette ougandaise illustre bien ce problème. Premièrement, le rééchelonnement ne concernait pas l'intégralité de l'encours de la dette mais uniquement les engagements contractés avant la date limite du 1er juillet 1981. Deuxièmement, comme le seuil d'application de la clause de minimis était élevé, seuls trois pays créanciers ont participé à l'accord. En conséquence, l'annulation n'a concerné que 49 % de la dette antérieure à la date limite, ce qui représentait 26 % du total des engagements du pays envers les créanciers du Club de Paris²¹.

50. En tout état de cause, les conditions de Naples ne règlent pas le problème des engagements envers les pays qui ne participent pas au Club de Paris. Les accords du Club de Paris comprennent une clause de traitement comparable, en vertu de laquelle le débiteur doit chercher à obtenir des concessions similaires de ses différents autres créanciers officiels bilatéraux. Cependant, cette clause peut entraver les négociations au Club de Paris, car les pays débiteurs dont le pouvoir de négociation est relativement limité ont du mal à obtenir ces autres concessions²². De nombreux pays à faible revenu gravement endettés (Éthiopie, Guinée, Guyana, Madagascar, Mali, Mozambique, Nicaragua, Niger, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Somalie, Soudan et Viet Nam) ont une importante dette bilatérale envers des pays qui n'appartiennent pas au Club de Paris; cette dette représente une forte proportion et parfois la totalité de leurs engagements bilatéraux. En outre, les institutions multilatérales, qui sont les plus importants créanciers n'appartenant pas au Club de Paris, ne sont pas du tout liées par ses négociations.

51. De nombreux pays à faible revenu gravement endettés ont d'importants engagements envers les créanciers multilatéraux. À la fin de 1993, la dette multilatérale, y compris les engagements envers le FMI, représentait au moins 50 % du total de la dette publique et de la dette à garantie publique du Burundi, du Ghana, de la Guinée-Bissau, du Honduras, du Kenya, du Libéria, du Niger, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, du Rwanda et de Sao Tomé-et-Principe. En 1994, le service de la dette multilatérale des pays à

/...

faible revenu gravement endettés totalisait 3,2 milliards de dollars et représentait quelque 47 % de l'ensemble des obligations dont ces pays se sont acquittés. Dans des pays comme la Bolivie, le Burundi, le Honduras, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Zambie, le service de la dette multilatérale représentait à lui seul plus de 20 % des exportations de biens et services en 1993.

52. Lorsque des pays qui sont dans une telle situation bénéficient d'allègements consentis par leurs créanciers bilatéraux, ces allègements peuvent avoir pour principal effet de les aider à s'acquitter de leurs obligations financières envers leurs créanciers multilatéraux, situation quelque peu paradoxale qu'on peut déjà observer dans quelques cas. Il est courant que les débiteurs accumulent des arriérés principalement sur leur dette bilatérale et leurs dettes privées à long terme, car il serait beaucoup plus grave pour eux de ne pas assurer le service de leurs dettes à court terme (essentiellement crédits de financement du commerce extérieur) et de leur dette multilatérale. D'après une étude récente, en 1992, les pays d'Afrique subsaharienne avaient respecté 84 % de leurs échéances normales envers les créanciers multilatéraux, alors que les créanciers privés n'avaient reçu que 64 % des paiements prévus et les créanciers bilatéraux seulement 14 %²³.

53. Même si la dette multilatérale ne peut pas être restructurée, généralement les pays qui ont respecté les programmes d'ajustement appuyés par les institutions multilatérales de financement bénéficient de prêts supplémentaires, qui peuvent les aider à refinancer leurs engagements. Cependant, dans la mesure où ils ont du mal à assurer le service de leur dette multilatérale, cela ne fait que reporter le problème et l'aggraver puisque ces nouveaux prêts alourdissent leur endettement.

54. À cet égard, il convient de noter que, depuis quelque temps, les difficultés qu'éprouvent un certain nombre de pays à faible revenu à assurer le service de leur dette multilatérale sont de plus en plus largement prises en considération. Ainsi, dans leur communiqué final, les sept grands pays industriels réunis en sommet à Halifax (Canada) en juin 1995 ont déclaré : "Nous reconnaissons que certains des pays les plus pauvres sont lourdement endettés auprès de sources multilatérales". En conséquence, ils sont convenus d'encourager les institutions de Bretton Woods à élaborer une approche détaillée pour aider les pays ayant des problèmes d'endettement multilatéral, grâce à une application modulée des instruments existants et de nouveaux mécanismes, au besoin (voir A/50/254, annexe I).

55. Le Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni, M. Kenneth Clark, avait déjà proposé un tel mécanisme, qui consisterait à créer au FMI un nouveau type de crédit libéral, qui serait financé par des prêts consentis par les pays créanciers. Ces prêts seraient rémunérés aux taux du marché, mais les pays bénéficiaires paieraient un taux d'intérêt très réduit. La différence pourrait être couverte par un fonds d'affectation spéciale, alimenté par les gains réalisés sur la vente périodique de petites quantités d'or prélevées sur les avoirs du FMI²⁴. Comme les banques de développement multilatérales ne détiennent pas de quantités notables d'or, dans leur cas il faudrait trouver d'autres moyens d'alimenter des mécanismes de refinancement similaires.

/...

V. CONCLUSIONS

56. L'analyse ci-dessus montre qu'il faudra peut-être mettre en place des mesures plus globales d'allègement de la dette. Cela soulève deux questions : quelles dettes devraient-elles être concernées? Dans quels cas et pour quelles raisons des mesures de cette nature ne seraient-elles pas nécessaires?

57. Bien que les stratégies de réduction de la dette mises en oeuvre jusqu'à présent aient effectivement permis d'améliorer la situation de nombreux pays, plusieurs pays sont encore nettement surendettés et d'autres pourraient le devenir. La plus élémentaire prudence voudrait que l'on prévoie des mesures pour parer aux crises futures. Malheureusement, certaines possibilités d'allègement ont déjà été épuisées pour de nombreux pays et d'autres ne sont pas jugées réalistes.

58. En particulier, les accords de restructuration du plan Brady, de même que l'application des conditions de Naples à l'encours de la dette des pays à faible revenu, avaient été conçus comme des solutions "définitives" tant pour les débiteurs que pour les créanciers : le service de la dette devait être ramené à un niveau supportable pour les débiteurs et les créanciers n'auraient plus à renégocier éternellement les modalités de remboursement des mêmes dettes. Même si les calculs étaient faux et si le service de la dette est resté trop lourd, on ne peut plus demander aux créanciers qui ont choisi cette option de restructurer une nouvelle fois les dettes concernées. En conséquence, pour obtenir des allègements supplémentaires, il faudra s'adresser aux autres créanciers, qui sont essentiellement des détenteurs d'obligations, dont il serait très difficile de s'assurer la coopération dans une nouvelle restructuration, et différentes catégories de créanciers officiels.

59. Le Club de Paris pourrait donc être appelé à élargir le nombre de pays auxquels il accorde des allègements de dette à des conditions de faveur. Les critères actuellement appliqués par le Club de Paris excluent les pays gravement endettés dont le revenu par habitant est supérieur à 500 dollars ou pour lesquels le ratio valeur actuelle de la dette/exportations est inférieur à 350 %, même s'il reste supérieur au seuil de 220 % jugé comme critique par la Banque mondiale.

60. L'octroi de conditions plus favorables par le Club de Paris n'est pas nécessairement la seule méthode envisageable pour ramener le service de la dette à un niveau supportable et il n'est même pas certain qu'il suffise. Il y aura peut-être lieu d'appliquer un traitement similaire à d'autres composantes de la dette, et en particulier à la dette multilatérale. Les engagements de certains pays à faible revenu envers les institutions multilatérales de financement sont d'ores et déjà devenus une préoccupation majeure de la communauté internationale. Comme on l'a vu plus haut, quelques-unes de ces institutions ont commencé à appliquer des mécanismes spéciaux pour alléger le service de la dette de certains pays. Là encore, les critères appliqués pour déterminer quels sont les pays dont la situation justifie l'octroi d'un traitement spécial à des conditions favorables risquent de ne pas être suffisamment larges pour englober tous les cas critiques.

/...

61. Cependant, il est également possible qu'il ne soit nécessaire d'élargir les critères applicables au choix des pays et des catégories de dettes et d'aller bien au-delà des mesures d'allègement déjà prévues par la communauté internationale que dans des cas exceptionnels, comme ceux des pays les plus pauvres ou de certains pays qui sortent d'un conflit. La solvabilité d'un pays dépend autant de l'évolution de l'économie internationale que des progrès de l'ajustement structurel interne. On ne saurait trop souligner combien il importe que les pays débiteurs appliquent avec persévérance des politiques propres à rétablir les équilibres macro-économiques, préserver un environnement économique stable et instaurer la vérité des prix. Cependant, ces politiques ne suffisent pas, en elles-mêmes, à garantir une croissance durable et soutenue des pays concernés, sans laquelle les stratégies misant sur la croissance pour sortir du surendettement – qui sont appliquées aux pays à revenu intermédiaire – ne peuvent réussir.

62. Le problème des pays gravement endettés peut être vu comme une course contre la montre. Moyennant des investissements suffisants et efficaces, ces pays pourraient accroître leur capacité de production de biens et services marchands assez vite pour tirer parti des occasions offertes par l'économie internationale. Toutefois, cela suppose une croissance soutenue de l'économie mondiale et un bon accès aux marchés les plus importants, y compris pour les nouveaux concurrents qui apparaissent parmi les pays en développement.

63. De façon plus générale, il faut stimuler les entreprises novatrices dans les pays lourdement endettés, ce qui nécessite, outre la vérité des prix, un certain degré de confiance dans les milieux d'affaires. Le surendettement sape cette confiance, en particulier s'il n'existe pas de plan prévoyant des mesures d'urgence pour préserver la liquidité des pays dont l'endettement menace de rester supérieur à leurs capacités de remboursement à long terme, notamment au cas où l'économie internationale subirait, par exemple, une grave récession. Comme le rappelle le document A/50/397, l'accroissement proposé des ressources disponibles pour les accords généraux d'emprunt du FMI serait utile à cet effet, de même que l'adoption, en temps utile, des mesures nécessaires pour préserver les capacités de crédit ordinaires des institutions multilatérales : relèvements des quotes-parts au FMI, augmentations du capital des banques de développement et reconstitutions des ressources des fonds d'aide libérale.

64. Les indicateurs monétaires et budgétaires à court terme retiennent beaucoup l'attention, mais il ne faut pas oublier que la confiance peut également être atteinte lorsque les tendances socio-économiques de fond se dégradent. Les politiques d'ajustement ne sauraient remplacer les politiques de développement. La pratique consistant à donner la priorité à l'ajustement économique, puis à appliquer des palliatifs sociaux – par exemple, en créant des fonds spéciaux pour financer des projets visant à atténuer le coût social de l'ajustement – a ses limites. La confiance et les investissements qu'elle détermine dépendent également de la préservation d'un certain équilibre social.

65. Comme toujours, la confiance du secteur privé, moteur d'un processus de développement dynamique, dépend de l'ensemble des mesures d'ajustement et d'un allègement suffisant de la dette, du soutien financier des sources officielles et de l'ouverture et de la vigueur de l'économie mondiale.

/...

Notes

¹ Un rapport parallèle comporte une évaluation des tendances récentes des flux financiers vers les pays en développement (voir le rapport du Secrétaire général sur le point 96 a) de l'ordre du jour intitulé "Questions de politique macro-économique, financement du développement", A/50/397).

² La communauté internationale a pris le même type de mesures pour résoudre les difficultés des pays en transition et des pays en développement lourdement endettés. L'état de l'endettement des pays à économie en transition n'est donc pas examiné dans le présent rapport.

³ Dans le tableau, la "conversion de dettes" figure parmi les mesures appliquées tant aux créances des organismes publics qu'à celles des institutions bancaires. Néanmoins, dans la grande majorité des cas, elle n'est pratiquée que pour les créances détenues par des banques; celles-ci sont alors vendues avec une décote sur le marché secondaire à des organismes susceptibles de réaliser des investissements directs (conversion de dettes en prises de participation) ou à des organisations non gouvernementales (conversion de dettes en investissements écologiques ou en investissements dans le domaine de l'éducation). Les titres de créance sont ensuite échangés contre des actions ordinaires ou contre un engagement des pouvoirs publics à financer certains programmes. Pour la conversion de dettes dues à des créanciers publics, des arrangements particuliers sont conclus entre le débiteur et le créancier (le débiteur peut ainsi être autorisé à assurer le service de la dette en monnaie locale, les fonds étant ensuite restitués au gouvernement débiteur qui s'engage à les réinvestir dans des programmes pour l'environnement).

⁴ Voir Banque mondiale, World Debt Tables (1994-1995), vol. I (Washington D. C., décembre 1994), p. 30.

⁵ L'accord avec la Sierra Leone a été conclu avant l'adoption des conditions de Naples.

⁶ Voir FMI, Rapport annuel 1994 (Washington, D. C., 1994), p. 143.

⁷ Les données et les classements par pays sont ceux indiqués dans Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde, 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.II.C.1).

⁸ Néanmoins, la crise de la dette des années 80 a provoqué une interruption du service de la dette en obligations par certains pays (Costa Rica, Guatemala, Nigéria et Panama par exemple). Pour plus de précisions, voir J. J. Fernandez-Ansola et T. Laursen, "Historical experience with bond financing to developing countries", IMF Working Paper No WP/95/27 (mars 1995).

⁹ Pour plus de précisions, voir Nations Unies, La situation économique et sociale dans le monde, 1995, p. 40 à 46.

¹⁰ Voir FMI, Official Financing for Developing Countries (Washington, D. C., avril 1994), p. 14.

/...

¹¹ Des 57 pays à faible revenu pour lesquels on dispose d'informations, 33 sont considérés comme fortement endettés, 13 comme modérément endettés, et 11 seulement sont classés parmi les pays les moins endettés. Sur les 96 pays à revenu intermédiaire, 18 sont fortement endettés, 19 sont modérément endettés et 59 sont moins endettés.

¹² Catégorie adoptée par le FMI dans World Economic Outlook. Elle comprend 72 pays en développement qui ont eu des arriérés ou qui ont conclu des accords de rééchelonnement de la dette pendant la période 1986-1990.

¹³ Voir FMI, World Economic Outlook (Washington, D. C.), p. 121.

¹⁴ Voir La situation économique et sociale dans le monde, 1995, chap. V.

¹⁵ Voir Nations Unies, Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2).

¹⁶ Voir Financial Flows and the Developing Countries: A World Bank Quarterly, mai 1995, p. 10.

¹⁷ Voir Étude sur l'économie mondiale, 1991 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.II.C.1), p. 338 et 339.

¹⁸ La même année (1991), des conditions comparables ont été consenties également à l'Égypte, avant que ne soit adopté pour la première fois le principe d'un traitement favorable généralisé des pays à faible revenu (conditions de Toronto améliorées).

¹⁹ Voir Banque mondiale, World Debt Tables 1994-95, vol. 1, p. 44.

²⁰ Voir CNUCED, Trade and Development Report 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.II.D.16), p. 37.

²¹ Renseignements fournis par le Service développement et finance de la CNUCED. Voir aussi C. Katsouris "Dettes : Naples ne répond pas aux besoins", Afrique Relance, vol. 9, No 1 (juin 1995), p. 11.

²² Voir OCDE, Financement et dette extérieure des pays en développement, étude 1992 (Paris, 1993).

²³ Voir Mouvement des pays non alignés, Groupe consultatif ad hoc sur la dette, Persistance de la crise de la dette des pays en développement (août 1994).

²⁴ Les gains en question correspondraient à la différence entre le prix de vente net et le prix de 35 DTS l'once auquel l'or du Fonds est officiellement évalué (à la fin de juin 1995, le cours de l'or était proche de 247 DTS l'once).
