

CHRISTIAN DEBLOCK et SAMIA KAZI AOUL

LA DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT



Presses de l'Université du Québec

**LA DETTE
EXTÉRIEURE
DES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DIFFUSION DE L'ÉDITION QUÉBÉCOISE
30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France
Téléphone : 33 1 43 54 49 02
Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

GM DIFFUSION SA
Rue d'Etraz 2, CH-1027 Lonay, Suisse
Téléphone : 021 803 26 26
Télécopieur : 021 803 26 29



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

CHRISTIAN DEBLOCK et SAMIA KAZI AOUL

LA DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La renégociation sans fin

2001



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Données de catalogage avant publication (Canada)

Deblock, Christian

La dette extérieure des pays en développement

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1142-1

1. Dettes extérieures – Pays en voie de développement. 2. Développement économique – Finances. 3. Dettes – Allègement – Pays en voie de développement. 4. Fonds monétaire international. 5. Banque mondiale. 6. Organisation de coopération et de développement économiques. 7. Banque des règlements internationaux. I. Aoul, Samia Kazi. II. Titre.

HJ8899.D42 2001

336.3'435'091724

C2001-941107-3

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Révision linguistique : MONELLE GÉLINAS

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2001 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2001 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4^e trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

PRÉFACE

Quels liens peut-on établir entre la dette extérieure des pays en développement et les formes que prend le processus actuel de mondialisation? Les réponses à cette question sont multiples. Elles dépendent cependant avant tout de la manière dont on conceptualise les grands enjeux actuels que représentent la mondialisation et la question de la dette. Vu l'importance que la dette revêt pour les pays concernés, au point que la lourdeur des remboursements risque sérieusement d'hypothéquer les stratégies et les efforts de relance économique pour nombre d'entre eux, il est utile que l'on s'y arrête.

Des conceptualisations différentes de la mondialisation peuvent mener à des visions très divergentes des champs du possible. Prise dans un sens global, la mondialisation peut être considérée comme un processus qui se déploie par des rapports d'influence et de force, construits et institutionnalisés par des acteurs identifiables qui en portent la responsabilité. Cette façon de voir s'oppose à celle qui fait au contraire de la mondialisation

le résultat de forces systémiques induites par les lois implacables et inévitables du marché qui assureraient, d'elles-mêmes, une allocation optimale des ressources à l'échelle mondiale.

Réfléchir sur les grands enjeux de la dette en adoptant la perspective que permettent les sciences politiques ou l'économie politique amène à réintroduire les acteurs. Cela implique également de reconnaître que les rapports entre les acteurs sont des rapports d'influence et de pouvoir. La toute première étape dans cette démarche est donc de se familiariser avec les grands acteurs responsables de la gestion de la dette, soit la Banque des règlements internationaux (BRI), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Une fois qu'ils auront bien compris de quels acteurs il s'agit, la lectrice et le lecteur seront en mesure d'aborder les différentes formes que prennent les flux qui entourent la gestion de la dette internationale.

Mais pour franchir cette étape du « qui, combien et comment ? » dans un domaine où le langage peut paraître parfois très hermétique, il est utile d'avoir un guide. C'est à cette tâche de lever le voile d'opacité du langage technique entourant la dette extérieure des pays en développement que se sont attelés les auteurs. Leur ouvrage présente en effet un « état des lieux » très utile qui permet à la personne non initiée de s'informer sur ce sujet de la première importance. Il s'agit là d'une étape préalable indispensable à toute réflexion sur les processus qui façonnent les formes actuelles de la mondialisation. Qui plus est, dans la mesure où ces processus sont construits et institutionnalisés, il s'agit également de saisir que ces formes ne sont d'aucune manière inévitables ou prédéterminées. En un mot, la réappropriation de l'analyse sur l'endettement des pays en développement constitue une première étape nécessaire pour reconnaître qu'il existe effectivement des possibilités de répondre à ces enjeux pressants par des stratégies autres que celles mises en avant jusqu'à présent.

BONNIE CAMPBELL, professeure

*Département de science politique
Faculté de science politique et de droit
Université du Québec à Montréal*

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	VII
AVANT-PROPOS	XXIII
PARTIE 1	
LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ENGAGÉES DANS LA GESTION DE LA DETTE INTERNATIONALE	1
Chapitre 1	
LA BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX	7
HISTORIQUE	8
La BRI aujourd’hui	10

Chapitre 2

LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL	13
LES ACCORDS DE BRETTON WOODS	14
DE BRETTON WOODS À AUJOURD'HUI	16
Des débuts difficiles	16
Le paradoxe du dollar	17
Le nouveau régime de change	18
La crise de la dette	22
LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE INTERNATIONALE	24
LE MANDAT DU FMI	26
La surveillance	27
L'aide financière	30
L'assistance technique	32

Chapitre 3

LA BANQUE MONDIALE	35
AUX ORIGINES DE LA BANQUE MONDIALE	36
DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AUX PAS	38
L'AJUSTEMENT STRUCTUREL: LE SCHÉMA	41
LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE	43
La BIRD	44
La Société financière internationale	45
L'Association internationale de développement	45
L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)	46
Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)	46

Chapitre 4

L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES	49
DE L'OECE À L'OCDE	50
L'OCDE	55
Structure	57

PARTIE 2

**LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT
ET L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR** 63

Chapitre 5

LA DETTE EXTÉRIEURE: CONCEPTS ET OPÉRATIONS 69

LA DETTE ET LA BALANCE DES PAIEMENTS 70

La dette extérieure brute 70

Stocks et flux de la dette 71

La balance des paiements 72

Clarification des concepts 74

LES OPÉRATIONS AU TITRE DE LA DETTE 77

LA COLLECTE DES DONNÉES 79

La BRI 79

Le FMI 81

La Banque mondiale 82

L'OCDE 84

Chapitre 6

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT: L'OCDE 89

**LES APPORTS DE RESSOURCES AUX PAYS
EN DÉVELOPPEMENT** 91

Définitions 91

Le financement public du développement (FPD) 91

Les crédits à l'exportation 93

Les apports privés 93

LES DONNÉES 93

Une vue d'ensemble 93

De l'aide publique au financement privé du développement ... 95

L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR 100

Définitions 101

La dette à long terme 101

Créances bancaires et obligations 103

Autres dettes à long terme 104

La dette à court terme 104

Les données 104

Chapitre 7

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT :

LA BANQUE MONDIALE	107
LA DETTE EXTÉRIEURE TOTALE	108
Définitions	108
Les données	110
LA DETTE PAR CATÉGORIES DE DÉBITEURS	112
Définitions	112
Les données	113
LES RATIOS DE LA DETTE	119
Les ratios d'endettement (Banque mondiale)	119
Les données	121
Les apports nets de ressources vers les pays en développement	125
Le service de la dette	125
Flux nets de ressources et transferts au titre de la dette	126
Flux globaux nets de ressources et transferts globaux nets ...	128
DU FINANCEMENT PUBLIC AU FINANCEMENT PRIVÉ DU DÉVELOPPEMENT	132

PARTIE 3

LES SCHÉMAS DE RÉAMÉNAGEMENT

DE LA DETTE	139
--------------------------	-----

Chapitre 8

LES RÉAMÉNAGEMENTS DE LA DETTE	145
Définitions	147
LES SCHÉMAS DE RÉAMÉNAGEMENT DE LA DETTE : LES DETTES OFFICIELLES	149
Le Club de Paris	149
Les schémas de réaménagement de la dette	151
Les débuts	152
La crise mexicaine	152
Les conditions de Toronto	153
Les conditions de Londres	154
Les conditions de Naples	155
Les initiatives bilatérales et multilatérales	156
Les initiatives bilatérales	156
Le Fonds de désendettement AID	156

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DE LA DETTE :	
LES DETTES PRIVÉES	157
Le Club de Londres	157
DU PLAN BAKER AUX OBLIGATIONS BRADY	158
Le plan Baker	158
Le plan Brady	160
DE RÉAMÉNAGEMENT EN RÉAMÉNAGEMENT	162
Chapitre 9	
L'INITIATIVE D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE	
DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)	165
L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTTE) ...	167
L'Initiative renforcée en faveur des PPTE	169
Le processus	172
Le rôle des créanciers	175
Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)	176
Où en sommes-nous ?	177
CONCLUSION	181
Annexe 1	
LES MÉCANISMES D'ACCÈS AU FMI	189
LES RESSOURCES DU FMI	190
LES MÉCANISMES ORDINAIRES	192
La politique des tranches de crédit	192
Achats et rachats	192
Tranche de réserve	193
Tranches de crédit	193
Conditions d'accès	194
Le mécanisme élargi de crédit	195
Les accords de précaution	195
LES MÉCANISMES SPÉCIAUX	196
Le mécanisme de financement compensatoire (MFC)	196
L'assistance financière en cas d'urgence	196
Le mécanisme de financement d'urgence	197
La Facilité de réserve supplémentaire (FRS)	197
La ligne de crédit préventive	197
Le financement de stocks régulateurs	198
La Facilité pour la transformation systémique	198

LES MÉCANISMES EN FAVEUR DES PAYS	
À FAIBLE REVENU	198
La Facilité d'ajustement structurel (FAS)	199
La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR)	200
La Facilité pour la réduction de la pauvreté	
et la croissance (FRPC)	200
LE COMPTE DE FIDUCIE FRPC	202

Annexe 2

RÉFORMES DE L'ARCHITECTURE	
FINANCIÈRE MONDIALE	203
LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILISATION	204
LES NORMES ET CODES	207
Code de bonnes pratiques en matière de transparence	
des finances publiques	209
Code de bonnes pratiques pour la transparence	
des politiques monétaire et financière	210
La supervision bancaire	211
L'HARMONISATION ET LA DIFFUSION	
DES DONNÉES STATISTIQUES	212

Annexe 3

QUELQUES DÉFINITIONS COMPLÉMENTAIRES	215
Arriérés	216
Balance des paiements	216
Conditions	217
Dettes extérieures	218
Opérations financières	219
Restructuration de la dette	222
Service de la dette	224
BIBLIOGRAPHIE	227

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	
Les instruments financiers	72
Tableau 2	
Les instruments financiers, selon le système de comptabilité national.....	75
Tableau 3	
Les flux globaux nets de ressources (à long terme) et la balance des paiements.....	76
Tableau 4	
Opérations au titre de la dette: réconciliation entre les stocks et les flux, 1990 et 1993 à 1999, en milliards de dollars É.-U.	78
Tableau 5	
Service de la dette de 1990-1999, en milliards de dollars É.-U.	80

Tableau 6

Total des apports nets de ressources vers les pays en développement, 1991-1999, en milliards de dollars É.-U. 94

Tableau 7

Aide publique au développement, CAD et pays membres choisis, 1987-1988 et 1995 à 1998, en pourcentage du PNB et en milliards de dollars É.-U. 97

Tableau 8

Dettes tirées et service de la dette des pays en développement, par origine des prêts et selon les conditions d'emprunt, 1989 à 1999, chiffres en fin d'année pour la dette en milliards de dollars É.-U. 102

Tableau 9

Ventilation de la dette à long terme, par origine des prêts et selon les conditions d'emprunt, 1989 et 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 106

Tableau 10

Dettes extérieures totales, selon les conditions d'emprunt, 1999, en millions de dollars É.-U. 110

Tableau 11

Dettes extérieures totales, selon les conditions d'emprunt, tous les pays, années choisies : 1980, 1990 et 1995 à 1999, en pourcentage 111

Tableau 12

Dettes extérieures à long terme (LDOD), tous les pays, années choisies : 1970, 1980, 1990 et 1995 à 1999, en pourcentage 111

Tableau 13

Classification des pays en développement, selon le revenu *per capita* et le degré d'endettement, 1999 114

Tableau 14

Dettes extérieures totales, par zones géographiques et par catégories de débiteurs, années choisies : 1980, 1990 et 1996 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 116

Tableau 15

Encours de la dette à long terme, par zones géographiques et par catégories de débiteurs, années choisies : 1970, 1980, 1990 et 1997 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 117

Tableau 16

Indicateurs d'endettement, par zones géographiques et par catégories de débiteurs, 1980, 1990 et 1993 à 1999, en pourcentage représentant le ratio EDT/GNP à gauche et le ratio TDS/XGS à droite 122

Tableau 17

Les sept pays les plus endettés en 1998, en millions de dollars É.-U. et en pourcentage 123

Tableau 18

Les vingt-quatre pays dont le ratio dette/PNB était supérieur à 100 % en 1998, dette/PNB en pourcentage et dette (stock), en millions de dollars É.-U. 124

Tableau 19

Flux globaux nets de ressources et transferts nets à long terme vers les pays en développement, 1999, en millions de dollars É.-U. 127

Tableau 20

Flux et transferts nets au titre de la dette à long terme, pour les années 1970, 1980, 1990 et 1993 à 1999, en milliards de dollars É.-U. 129

Tableau 21

Apports nets de ressources financières à long terme aux pays en développement, pour les années 1970, 1980, 1990 et 1996 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 131

Tableau 22

Apports nets de ressources à long terme : financement public et privé, pour 1990 et 1993 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 133

Tableau 23

Répartition de l'encours des investissements directs étrangers, selon la région ou le pays d'accueil, 1980, 1990, 1995, 1999, en pourcentage du total et en pourcentage du PNB 135

Tableau 24

Flux privés vers les pays en développement, 1993-1998, en millions de dollars É.-U. et en pourcentage 136

Tableau 25

Apports nets de ressources, 1970, 1980 et 1984 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage 170

Tableau 26

Modifications à l'Initiative PPTE, en pourcentage 174

Tableau 27La restructuration des dettes, 1980, 1990, 1995, 1998,
en millions de dollars É.-U. 178**Tableau 28**La dette extérieure des pays en développement, 1980, 1985, 1990,
1995, 1996, en milliards de dollars É.-U. 179**Tableau 29**Revenus tirés de la privatisation, 1990-1998,
en milliards de dollars É.-U. 184

LISTE DES ACRONYMES

AASP	Autres apports du secteur public
AGE	Accords généraux d'emprunt (FMI)
AID	Association internationale de développement (IDA en anglais)
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA en anglais)
ANR	Apport net de ressources
ANRLT	Apport net de ressources à long terme
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
BCE	Banque centrale européenne
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale

BMC	Banque multilatérale de développement
BOPSY	Annuaire statistique de la balance des paiements publié par le Fonds monétaire international (<i>Balance of Payments Statistics Yearbook</i>)
BPM	Manuel de la balance des paiements publié par le Fonds monétaire international (<i>Balance of Payments Manual</i>)
BRI	Banque des règlements internationaux
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCI	Chambre de commerce internationale
CCNM	Centre pour la coopération avec les non-membres (OCDE)
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CLSF	Comité de liaison du secteur financier
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit au commerce international
CPE	Comité de politique économique
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCPE	Document-cadre de politique économique
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EDR	Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (<i>Economic and Development Review</i>)
EDT	Dettes externes totales d'un pays (<i>Total External Debt</i>)
ESSF	Évaluation de la stabilité du secteur financier
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FECOM	Fonds européen de coopération monétaire
FFCI	Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus
FMI	Fonds monétaire international
FPD	Financement public au développement
FPDLT	Financement public du développement à long terme

FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FRS	Facilité de réserve supplémentaire
FSF	Forum de stabilité financière
FTS	Facilité de transformation systémique
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GFS	Statistiques financières gouvernementales (<i>Government Finance Statistics</i>)
GNP	<i>Gross National Product</i>
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institution financière internationale
IIP	Position extérieure globale : état en fin de période des stocks d'actifs et d'engagements extérieurs, y compris les facteurs de réconciliation (<i>International Investment Position</i>)
IWGEDS	Groupe de travail international sur les statistiques de la dette extérieure (<i>International Working Group on External Debt Statistics</i>)
LCP	Ligne de crédit préventive
LDOD	Dette extérieure à long terme (<i>Long-term Debt Outstanding and Disbursed</i>)
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>
MBP	Manuel de la balance des paiements
MEDC	Mécanisme élargi de crédit
MFC	Mécanisme de financement compensatoire
MFU	Mécanisme de financement d'urgence
MGS	Importations de biens et services (<i>Imports of Goods and Services</i>)
MYRA	Accord de rééchelonnement pluriannuel (<i>Multi-Year Rescheduling Agreement</i>)
NAE	Nouveaux accords d'emprunt
NEI	Nouveaux États indépendants
NIP	Notes d'information au public
NPI	Nouveaux pays industrialisés
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OECE	Organisation européenne de coopération économique (1948-1961 ; l'organisme s'est dissous après la création de l'OCDE)
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAS	Programme d'ajustement structurel
PA	Pays avancés
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PED	Pays en développement
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays moins avancés
PNB	Produit national brut
PNB/h	Produit national brut par habitant (ou PNB <i>per capita</i>)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRE	Pays à revenu élevé
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
PSRP	Projet de stratégie de réduction de la pauvreté
PU	<i>Present Value</i> (valeur actuelle)
RES	Réserves internationales d'un pays
RONC	Rapports sur l'observation des normes et des codes
SCN	Système de comptabilité nationale des Nations Unies
SFI	Société financière internationale
SGDD	Système général de diffusion des données
SNPC	Système de notification des pays créanciers (OCDE)
SNPD	Système de notification des pays débiteurs (Banque mondiale)
TDS	Service de la dette (<i>Total Debt Service</i>)
UEM	Union économique et monétaire européenne
VAN	Valeur actualisée nette
XGS	Exportations de biens et de services (<i>Exports of Goods and Services</i>)

AVANT- PROPOS

Lorsque nous avons entrepris de rédiger cet ouvrage, notre intention n'était pas d'écrire un autre livre sur les origines ou les causes de la dette des pays en développement, ni non plus sur l'efficacité, certains diront l'inefficacité, des politiques mises en œuvre pour sortir ces derniers du cercle vicieux de l'endettement. Le sujet a déjà été largement documenté et un tel ouvrage n'aurait sans doute pas beaucoup contribué au débat. Par contre, pour avoir maintes fois traité ces questions, dans des conférences ou dans nos cours, il nous est souvent apparu qu'il y avait un manque de connaissances techniques de base ou que cette connaissance était déformée, entre autres par les préjugés et les idées préconçues, ce qui n'aide en rien au débat. Qu'est-ce que la dette ? Quel est le rôle des grandes institutions financières internationales dans la gestion de la dette ? Qu'est-ce que le Club de Paris ? En quoi consiste l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés ? Pourquoi renégocier les dettes et non pas simplement les annuler ? Ces questions, et d'autres encore, attendent

des réponses claires, qu'il est parfois difficile d'apporter faute d'outil de travail adéquat.

Les organisations internationales publient et rendent accessibles sur leurs sites Internet un nombre considérable de documents, beaucoup plus abordables d'ailleurs qu'on ne le pense généralement. Elles font également preuve d'un souci de clarification des termes et des méthodes qu'elles utilisent, des mesures et des politiques qu'elles proposent de mettre en œuvre, etc. Mais cela n'enlève rien au fait que la question de la dette et de sa gestion est devenue un véritable fouillis tant les programmes se succèdent, s'enchevêtrent et s'entassent les uns sur les autres. Tout cela sans que le problème de l'endettement soit vraiment réglé, faut-il le préciser. L'une des principales difficultés tient paradoxalement à cette information, disponible toujours plus rapidement et toujours plus abondamment, mais dont le langage technique en décourage plus d'un. La transparence est devenue en très peu de temps le nouveau mot d'ordre des grandes institutions financières, pour répondre à la critique certes, mais également pour réduire les risques systémiques, permettre une meilleure prise de décision et assurer ainsi un meilleur fonctionnement des marchés. On peut poser un regard sceptique sur cette nouvelle manière d'aborder la prévention des crises, et c'est notre cas, mais, ne serait-ce que d'un point de vue scientifique ou tout simplement d'un point de vue démocratique, cet effort de transparence est louable et mérite d'être appuyé. Toutefois, l'information n'aide pas toujours à saisir les problèmes si elle n'est compréhensible que des initiés ou qu'elle doit être lue entre les lignes.

C'est dans cet esprit que nous avons conçu ce guide de la dette internationale, qui s'adresse tout autant aux étudiantes et aux étudiants qu'aux praticiens de la coopération et à tous ceux et celles qui s'intéressent au sujet. On se rappellera ce qu'écrivait Joseph A. Schumpeter, au début de sa magistrale *Histoire de l'analyse économique* : On ne peut aborder sérieusement les questions économiques sans disposer d'un certain nombre d'outils comme la théorie, la statistique, l'histoire ou la sociologie. Comme lui, nous avons toujours pensé qu'on ne peut aborder sérieusement une question aussi épineuse que celle de la dette sans avoir au préalable clarifié et expliqué un certain nombre de concepts ou de méthodes utilisés par les institutions internationales, financières ou non. Définitions et clarifications existent. Et sont disponibles, répétons-le. C'est d'ailleurs à l'aide de publications – glossaires, rapports et autres manuels techniques – provenant pour la plupart directement des organisations internationales que nous avons élaboré ce guide qui, nous l'espérons, permettra une meilleure compréhension d'abord d'un discours plus

souvent qu'à son tour totalement hermétique aux non-initiés et ensuite des programmes qui en sont la contrepartie.

Au cours de la rédaction, deux questions se sont posées : Fallait-il ouvrir l'ouvrage à l'analyse ainsi qu'à la lecture critique des faits observés ? Et fallait-il aussi accorder une attention particulière aux études de cas ? Un choix éditorial s'imposait. S'engager dans ces deux directions, c'était prendre le risque d'en dire trop peu ou pas assez. Nous avons préféré opter pour l'approche minimale, celle du retour aux faits de base, ceux dont on tire les faits stylisés. Avec cette idée que, une fois le terrain déblayé, nettoyé, la lectrice, le lecteur pourrait alors passer à l'essentiel, à l'analyse plus en profondeur de ces faits ou au cas qui l'intéresse.

Nous avons également dû arrêter un plan. Conçu de manière à présenter une vue d'ensemble de la dette et de sa gestion ainsi que des changements qui ont été introduits au fil des années dans son approche, l'ouvrage se divise en trois parties. La première partie porte sur les organisations internationales liées d'une manière ou d'une autre à la question de la dette. Pour chacune de ces organisations, soit la BRI, le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, nous avons voulu donner un aperçu historique et présenter le champ de compétences ainsi que la structure organisationnelle. Qui fait quoi et pourquoi ? Telles sont les deux questions qui nous ont guidés dans la rédaction de cette première partie.

La deuxième partie présente les problèmes méthodologiques que soulèvent la définition et la gestion de la dette internationale. Il s'agit ici de préciser ce que l'on peut entendre par « dette internationale », à la lumière de la définition que nous en donnent les grandes organisations internationales. La question de fond est là : qu'est-ce que la dette et comment est-elle définie ? Toutefois, il est vite apparu, avec les changements récents, que nous ne pouvions nous limiter à cette seule question et qu'il fallait l'élargir de manière à toucher la question plus générale des apports de ressources aux pays en développement. Cette partie est sans doute la plus technique et la plus difficile du guide, mais elle est incontournable pour se faire une idée relativement précise de la dette et, sur un autre plan, de l'ensemble des flux financiers entre les pays développés et les pays en développement.

La troisième partie porte sur le réaménagement et la restructuration de la dette internationale. Elle distingue clairement les dettes officielles des dettes privées dans la mesure où le réaménagement de la dette internationale fait l'objet d'une approche différente. Nous reviendrons ici sur les différentes formules de réaménagement utilisées au Club de Paris, sur certaines grandes initiatives internationales comme le plan Brady, de même que sur certaines initiatives récentes qui ont pu être prises en

faveur des pays à faible revenu. Où va la dette ? Telle est la question qui guidera la lectrice, le lecteur dans cette troisième et dernière partie.

Pour compléter l'information, nous avons ajouté trois annexes. La première décrit les mécanismes d'accès aux ressources du FMI ; la seconde porte sur les réformes de l'architecture financière mondiale ; et la troisième donne quelques définitions complémentaires utiles.

Deux remarques encore avant de nous engager plus avant dans cet ouvrage. Tout d'abord, il convient de rappeler que, si tous les termes financiers sont traduits en français, bon nombre de publications, notamment les publications statistiques, n'existent qu'en anglais. La correspondance des termes n'est pas toujours évidente ; aussi, et pour faciliter la lecture des tableaux, avons-nous mis entre parenthèses, chaque fois que cela semblait nécessaire, le terme anglais traduit par le mot français utilisé. De plus, notons que les données statistiques sont toujours sujettes à correction et à réajustement, surtout qu'elles sont tributaires des méthodes employées pour construire les séries. Cette remarque appelle donc le lecteur à faire preuve de la plus grande prudence dans l'utilisation des statistiques.

Nos remerciements les plus sincères vont d'abord à celles et à ceux qui, par leurs encouragements et leurs remarques, nous ont soutenus et nous ont permis de surmonter les difficultés inhérentes à la réalisation d'un tel ouvrage. Ces difficultés ont d'abord été d'ordre technique, dans la mesure où la gestion de la dette internationale est un dossier en constante évolution et que les importants changements qui y ont été apportés ces dernières années nous ont obligés à procéder en cours de route à des réaménagements, parfois substantiels, de certaines de ses parties. Elles ont été également d'ordre statistique, les séries étant révisées chaque année, ce qui nous a également obligés à faire et à refaire plus d'une fois les mises à jour. Pour ces deux raisons, l'ouvrage sera forcément daté mais, à un moment ou à un autre, il faut bien mettre un point final, compter sur la compréhension du lecteur et surtout sur les propres ajouts ou corrections qu'il pourra y apporter. Un grand merci également à Marguerite Ducharme qui, plus qu'à son tour, a souffert de tous ces changements éditoriaux. Patience et dévouement de sa part ont permis que ce livre voie finalement le jour. Nos remerciements vont également à Geneviève Bouchard, à Ariane Lafortune et à Béatrice Olivier qui, par leurs remarques et corrections, ont également contribué à la mise en forme finale de l'ouvrage.

PARTIE

1

***LES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES ENGAGÉES
DANS LA GESTION DE
LA DETTE INTERNATIONALE***

Bien que cette question n'entre qu'en partie dans leurs mandats respectifs, quatre grandes institutions internationales¹ sont aujourd'hui engagées, de près ou de loin, dans la gestion de la dette internationale : la Banque des règlements internationaux (BRI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), ce dernier jouant un rôle de chef de file en raison du mandat de surveillance du système monétaire et financier international qui lui a été donné à Bretton Woods. Sans qu'il y ait toujours concertation et coordination entre les quatre institutions, malgré les efforts et les initiatives récentes prises dans ce sens, leur engagement s'exerce sur trois plans.

D'abord, chacune de ces institutions accorde une grande attention à la collecte et à la compilation des informations statistiques requises par ses services auprès des pays membres et non membres. Il s'agit pour elles d'avoir un portrait aussi exact que possible de la situation économique, monétaire et financière de chacun des pays concernés ainsi que des grandes évolutions du système économique mondial. Nous reviendrons dans la partie suivante sur les problèmes que soulèvent la collecte et la correspondance des données relatives à la dette. Soulignons néanmoins dès maintenant que des efforts considérables sont actuellement accomplis par ces institutions pour améliorer la qualité de ces données et en accélérer la diffusion. La crise asiatique, qui a pris en défaut le système de surveillance du FMI, a donné une impulsion nouvelle aux activités des groupes de travail et autres comités mixtes créés à cette fin, l'objectif n'étant plus de disposer seulement d'indicateurs de performance et de résultats, mais également d'indicateurs d'alerte avancés, sur le degré d'endettement et de vulnérabilité des systèmes monétaire et financier notamment. Là encore, le FMI joue un rôle de chef de file.

Ensuite, chacune des institutions joue un rôle dans le domaine de compétence qui est le sien, dans la coordination des politiques économiques ainsi que dans l'application par les pays membres des recommandations et directives destinées à corriger les déséquilibres externes et internes. Comme le fait remarquer Cooper², il existe au moins « six formes distinctes de coopération, selon le degré d'engagement qu'elles impliquent ». La coopération peut prendre la forme : 1) d'échanges d'information sur la situation courante et les politiques en vigueur ; 2) d'accords sur des

1. Nous emploierons indistinctement les expressions « organisations » et « institutions » économiques internationales.

2. Richard N. Cooper, « Coopération économique internationale : panorama d'ensemble et coup d'œil sur l'avenir », dans Louis Emmerij (dir.), *Un monde ou plusieurs ?*, Paris, OCDE, 1989, p. 202-218.

définitions communes de concepts et de mesures ; 3) d'accords sur des normes ; 4) d'échanges d'information sur les mesures envisagées ; 5) de coordination des actions nationales ; et 6) d'actions concertées.

Le premier niveau d'engagement couvre les trois premières formes de coopération définies par Cooper et met l'accent principalement sur les définitions et les normes communes. Le deuxième niveau dont nous faisons état ici renvoie surtout aux formes 4, 5 et 6, soit l'échange d'information sur les mesures envisagées, la coordination des actions nationales et l'action concertée. Il entre en effet directement dans le mandat du FMI, de la BM, de l'OCDE et de la BRI de veiller non seulement à ce que chacun des pays membres ainsi que les marchés soient clairement informés de la situation courante des membres, mais également à ce que, premièrement, les mesures prises par un pays membre soient avalisées par les autres pays membres ainsi que par les marchés et, deuxièmement, à ce que les politiques économiques nationales aillent dans la même direction. Trois idées prévalent ici. La première est celle du consensus sur les voies à prendre ; la seconde, celle de la surveillance mutuelle ; et la troisième, celle de l'autodiscipline. La participation des institutions économiques internationales, du FMI en particulier, à la gestion de la dette prend ainsi d'autant plus de poids qu'elle s'appuie, d'une part, sur un mode de coopération qui engage tous les États membres, individuellement et collectivement, et, d'autre part, sur des décisions prises collectivement par tous les États membres. C'est un aspect souvent négligé par ceux qui critiquent les institutions économiques internationales. Sans nier l'influence que peuvent exercer les services techniques dans l'élaboration et la mise en œuvre des codes, des politiques, des mesures à suivre, etc., il ne faut pas perdre de vue que les décisions qui sont prises sont avant tout politiques et qu'elles sont entérinées par tous les États membres, par des conseils d'administration d'abord et des assemblées des membres ensuite.

Les institutions économiques internationales sont mandatées pour veiller à ce que les mesures décidées et prises conjointement soient appliquées correctement par les pays membres. Leur marge de manœuvre est donc limitée. Leurs dirigeants et leurs services techniques peuvent faire évoluer de l'intérieur la coopération entre les membres, par leurs analyses, certaines initiatives ou encore certaines suggestions. De même, par leur aspect technique ou du fait du caractère concessionnel de l'aide apportée, les politiques et recommandations proposées, et acceptées par les pays membres visés, sont susceptibles de conduire à des formes d'ingérence, parfois très avancées, dans les affaires intérieures des membres. Mais, l'un dans l'autre, tout cela ne fait que participer de la dynamique et des formes que les États ont voulu et veulent donner à la coopération

économique internationale, les institutions économiques internationales servant alors à la fois d'intermédiaires entre les membres et de gardiennes du consensus. Par contre, si cette coopération multilatérale, dont la caractéristique première est d'être intergouvernementale et non supranationale, a pu donner des résultats, il n'en demeure pas moins que le consensus est toujours très long à obtenir, voire parfois impossible, et que l'influence de certains acteurs, plus « pesants » dans l'économie mondiale, introduit un biais dans les orientations que prend ou ne prend pas cette coopération. Cette influence passe par de nombreux canaux, ceux des conseils d'administration en particulier, et s'exerce autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions.

En fait, et c'est le dernier point que nous voulons soulever ici avant de présenter les quatre grandes institutions, il convient de prendre la mesure du fait que de nombreux réseaux d'influence se sont constitués depuis la guerre, en parallèle au système des Nations Unies, certains plus influents que d'autres. L'OCDE en est un exemple, mais n'oublions pas le G7, aujourd'hui le G8, voire certains réseaux plus occultes, la Trilatérale par exemple. L'orientation donnée à l'action conjointe vient aujourd'hui davantage de l'extérieur des institutions économiques internationales que de l'intérieur. Ainsi, la plupart des grandes initiatives internationales en matière de gestion de la dette et les mesures apportées pour alléger le fardeau d'endettement des pays les plus pauvres, comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin, sont venues du G7, à charge aux institutions internationales de mettre en œuvre les décisions prises en dehors de leur enceinte et d'adapter leurs programmes en conséquence. C'est le troisième niveau d'engagement, qui nous renvoie à la responsabilité directe des grands pays industrialisés dans la gestion de la dette et, par le fait même, à la vision que ceux-ci se font de la stabilité du système financier international, les institutions économiques internationales servant en quelque sorte de courroie de transmission des valeurs et des intérêts de certains pays.

Pour des raisons chronologiques, nous présenterons tout d'abord la BRI, puis les deux institutions de Bretton Woods, soit le FMI et la BM, et enfin l'OCDE. Notre présentation se limitera à la définition de leur mandat, à quelques informations d'ordre général et à un court historique de leur évolution depuis leur création. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, leur implication dans la gestion de la dette internationale ne s'inscrit qu'en partie dans leur mandat. Dans le cas de la BRI ou de l'OCDE, cette implication est d'ailleurs très limitée. Il ne s'agit pas pour autant de mésestimer l'importance de ces deux institutions, la première en raison du rôle croissant qu'elle joue dans la régulation des marchés des capitaux et la seconde pour l'influence qu'elle exerce dans la coordination

des politiques publiques des pays industrialisés, notamment en ce qui a trait à l'aide au développement. Notre présentation ne se limitera donc pas à la seule question de la gestion de la dette internationale, ce qui donnera une meilleure vue d'ensemble de leurs activités. Les ouvrages et articles à leur sujet sont très nombreux, mais nous ne mentionnerons que les plus pertinents pour notre propos. Le lecteur trouvera par ailleurs dans le livre de Louis Sabourin *Organismes économiques internationaux*³ le texte juridique des accords internationaux relatifs à ces différentes institutions. Cet ouvrage a le mérite de concentrer dans un même ouvrage la plupart des grands accords économiques internationaux, que l'on pourra retrouver facilement d'ailleurs sur les sites Internet.

3. Louis Sabourin, *Organismes économiques internationaux*, Paris, La Documentation française, 1994.

CHAPITRE 1

LA BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

La BRI est la plus ancienne institution financière internationale. Créée en 1930 à la suite des accords de La Haye, elle a pour objectif principal de promouvoir la coopération entre les banques centrales et d'agir, en cas de nécessité, comme la « banque des banques centrales ». Cette institution fournit entre autres un certain nombre de services spécialisés aux banques centrales et, par extension, au système financier international.

HISTORIQUE

La création d'une organisation internationale comme la BRI aurait pu s'effectuer dès le début du XX^e siècle, la nécessité d'une telle institution étant déjà perceptible. Elle remonte au 20 janvier 1930¹, date à laquelle la Banque fut incorporée en Suisse conformément au plan mis au point à la fin du mois d'août 1929 par le comité d'experts présidé par l'Américain Owen B. Young. On lui donna le mandat d'établir les nouvelles modalités pour le paiement des dettes allemandes au titre des réparations de guerre. L'épineux problème de la dette allemande (et celui qui lui était lié, des dettes interalliées) empoisonnera les relations entre les alliés durant tout l'entre-deux-guerres et alimentera le ressentiment des Allemands à leur égard, comme Keynes l'avait prévu dans *The Economic Consequences of the Peace*². Ce problème avait connu un début de solution avec l'adoption par les Alliés, en avril 1924, du plan proposé par le comité d'experts dirigé par Charles G. Dawes. Cinq ans plus tard, le problème n'était toutefois toujours pas résolu. Le plan Young prévoyait notamment un rééchelonnement de la dette sur 59 ans, un emprunt et la création d'une nouvelle institution, la Banque des règlements internationaux, mandatée pour assurer les paiements effectués par la Reichbank. Mais, une fois le moratoire sur les réparations décrété par l'Allemagne le 19 juin 1931, la BRI n'aura alors plus d'autre fonction que de devenir un lieu de rencontres mensuelles entre banquiers. La Conférence de Lausanne de 1932 organisera la liquidation des dettes qui, avec la crise, avaient quasiment perdu toute valeur. Mais, en fait, si l'Allemagne a accepté de respecter ses engagements et de payer, ce fut sans grandes conséquences puisque, une fois parvenu au pouvoir, Hitler mettra brutalement terme aux réparations.

Bien que la BRI ait été créée avant tout pour superviser les opérations relatives aux dettes de réparations, recevoir les sommes versées à ce titre et agir comme intermédiaire financier, son mandat était en réalité plus large. Il était également prévu qu'à titre optionnel l'institution pouvait agir comme centre de concertation entre les banques centrales, octroyer le cas échéant certaines facilités de crédit et servir de fiduciaire dans les règlements financiers internationaux. C'est à ce titre d'ailleurs

-
1. Ses activités ont véritablement débuté le 17 mai 1930.
 2. J.M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, Macmillan, 1919. Voir également les ouvrages de : Étienne Mantoux, *La paix calomniée, ou les conséquences économiques de M. Keynes*, Paris, Gallimard, 1946 ; Henry Paul Einzig, *The Bank for International Settlements*, Londres, Macmillan, 1930 ; Henry Schloss, *The Bank for International Settlements. An Experiment in Central Bank Cooperation*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1958 ; Charles P. Kindleberger, *L'histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica, 1998 ; ou encore l'article de Beth Simmons, « Why Innovate? Founding the Bank for International Settlements », *World Politics*, n° 45, avril 1993.

qu'elle intervint à plusieurs reprises pendant la crise pour aider à la stabilisation des monnaies, sans grand succès toutefois.

Écartée des discussions monétaires internationales, accusée de collaboration avec les autorités nazies, à deux pas d'être dissoute au profit du FMI et de la BM, la BRI ne doit sa survie qu'au plan Marshall et à la décision des Européens de mettre en place après la guerre un système de compensation des créances et des dettes commerciales dont la gestion fut confiée à ses soins. C'est dans ce système monétaire, parallèle à celui qui était supervisé par le FMI, que la BRI trouve une nouvelle raison d'être, à la fois comme agent financier de l'Union européenne des paiements, puis de l'Accord monétaire européen, et comme intermédiaire d'une coopération monétaire naissante entre les banques centrales. Le retour à la convertibilité et à la libre circulation des monnaies ne mit toutefois pas un terme aux activités de la BRI. Au contraire, elle continua de jouer un rôle central dans la mise en place progressive puis dans la gestion du système monétaire européen, jusqu'à ce que ce dernier soit remplacé par le nouveau système d'union monétaire institué par les accords de Maastricht, dont la finalité sera la création d'une monnaie unique en 2002, l'euro, et d'une banque centrale, la Banque centrale européenne (BCE) créée en 1998. Jusque-là la BRI jouait le rôle d'agent financier du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) et, à ce titre, agissait comme intermédiaire et agent du système de coopération et de règlement de l'ECU privé.

Par ailleurs, la BRI continue d'être, des années 1960 à aujourd'hui, un lieu de coopération et d'échange de renseignements bancaires entre les banques centrales, ce qui a eu pour effet, avec le développement du marché de l'eurodollar puis avec l'expansion phénoménale des marchés des capitaux qui a suivi la déréglementation financière des années 1980, de placer l'institution dans la position d'observateur averti de la scène financière internationale. C'est à ce titre que la BRI est amenée à jouer un nouveau rôle, celui de superviseur des marchés financiers internationaux. Ainsi, de concert avec les hauts responsables des institutions financières nationales et les grandes institutions financières privées, la BRI a élaboré un code de règles de prudence en matière bancaire, ce qui doit rendre le marché financier moins instable et plus sécuritaire. Tout comme le FMI, la BRI cherche également à engager davantage les opérateurs privés dans la définition des normes internationales ainsi que dans la gestion des risques systémiques et des crises financières.

La BRI aujourd'hui

Le siège de la BRI est situé en Suisse, à Bâle. Dotée du statut d'organisation internationale, la BRI est gouvernée par la loi internationale et dispose des privilèges et immunités nécessaires aux fonctions qu'elle se doit d'assurer. Ce statut particulier lui a été reconnu par l'accord de siège conclu avec le Conseil fédéral suisse le 10 février 1987.

La BRI est constituée sous la forme d'une société par actions. Elle dispose d'un capital d'actions qui s'élève à 1 500 millions de francs or, divisé en 600 000 actions d'égale valeur, soit 2 500 francs or par action. Les banques centrales de nombreux pays se partagent 86 % des actions de la BRI et les 14 % restants sont détenus par des actionnaires privés – qui n'ont pas le droit de vote lors des assemblées générales³. Au 31 mars 1999, quarante-cinq banques centrales disposaient d'un droit de vote et de représentation aux assemblées générales de la BRI.

La BRI est composée d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration⁴ et d'un pôle « management ». L'assemblée générale se réunit une fois par an, le second lundi du mois de mai. Le conseil d'administration élit en son sein un président, qui assume depuis 1990 la double fonction de président du conseil et de président de la Banque. Il nomme également le directeur général et les autres membres du conseil de direction. Cette organisation emploie environ 500 personnes issues de trente-deux pays.

Comme le FMI, la BRI a pour souci majeur d'assurer la stabilité du système monétaire et financier international. À titre d'exemple, durant la période 1960-1971 la BRI a encouragé des banques centrales à prendre certaines initiatives pour résorber les crises monétaires. La BRI participe également aux rencontres du G10. C'est notamment par leurs rencontres à la BRI que les banques centrales du G10 ont pu, entre 1961 et 1968, coordonner leurs interventions sur le marché de l'or – par le pool de l'or qui agissait suivant les directives établies à la BRI.

La BRI joue également un rôle fondamental dans la réforme en cours de l'architecture financière internationale. Ce travail a mené à la création du Forum sur la stabilité financière en février 1999. Le but de ce forum est de promouvoir l'échange d'information et la coordination entre les différents protagonistes du système financier international – autorités nationales, institutions internationales et groupes d'experts. Le FMI est étroitement associé à ce forum (voir *infra*).

3. Une procédure de rachat de ces actions est en cours.

4. L'Allemagne, la Belgique, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Japon sont membres d'office du conseil.

La BRI agit comme banque autorisée des banques centrales (art. 22). Elle n'a toutefois pas le droit de consentir des avances à des gouvernements ni d'ouvrir des comptes courants à leur nom (art. 25). Elle ne peut donc pas agir en tant que prêteur international de dernière instance. Pas plus que le FMI d'ailleurs. Toutefois, récemment, la BRI a été mise à contribution dans certains montages financiers conçus rapidement par le FMI pour gérer ou prévenir des crises monétaires majeures. La BRI est par ailleurs un centre de recherche réputé qui publie régulièrement de nombreuses études sur l'évolution des marchés monétaires, bancaires et financiers internationaux. C'est une source précieuse de renseignements qui doit permettre une meilleure compréhension des marchés financiers internationaux. Le rapport annuel de la Banque est à cet égard des plus remarquables.

CHAPITRE

2

LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

C'est du 1^{er} au 22 juillet 1944, à Bretton Woods (New Hampshire), que s'est tenue la conférence qui devait donner naissance aux deux grandes institutions financières internationales que sont le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)¹.

1. Lors de la conférence de Bretton Woods, John Maynard Keynes représentait la Grande-Bretagne, Harry Dexter White, les États-Unis et Pierre Mendès France, la France. Cette conférence était présidée par Henry Morgenthau pour qui il n'existait pas de plus grand danger pour la paix mondiale qu'un système monétaire instable qui détruit les bases d'un système de libre-échange et crée du chômage. La conférence s'est divisée en trois

Cette conférence réunit quelque 750 financiers, banquiers, hommes politiques, diplomates et autres hauts fonctionnaires représentant quarante-quatre pays. Elle s'est déroulée entre les puissances alliées alors que la Seconde Guerre mondiale n'était pas encore achevée. Dès le début de la guerre, des experts économiques et financiers américains et britanniques avaient en effet entamé une réflexion sur l'origine des désordres économiques dont avaient souffert les pays pendant l'entre-deux-guerres. L'instabilité monétaire chronique, les barrières douanières excessives, les pratiques de taux de change multiples ainsi que l'utilisation d'opérations de troc avaient mené à une perturbation majeure des échanges mondiaux et à la crise de 1929. Le risque de voir se répéter une telle crise à la fin de cette nouvelle guerre ne pouvait qu'inciter à la recherche de voies novatrices pour reconstruire le système économique, monétaire et financier mondial sur des bases solides, ce qui n'avait pas été fait après la Première Guerre mondiale. Les accords de Bretton Woods, passés inaperçus dans les médias de l'époque, seront l'une des deux pierres d'assise du nouvel édifice, la seconde étant, par défaut, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé en 1947 (en anglais, le GATT).

LES ACCORDS DE BRETTON WOODS

Les États-Unis furent, on le sait, les véritables maîtres d'œuvre de l'ordre économique international d'après-guerre. Leur projet était de reconstruire l'économie mondiale, une fois la paix retrouvée, à l'intérieur d'un cadre normatif de portée universelle reconnaissant et sanctionnant la primauté de la règle de droit dans les relations économiques entre les nations, l'égalité de traitement entre ces dernières et la liberté d'accès aux marchés et aux ressources de la planète. Ce projet visait deux grands objectifs : mettre le monde à l'abri de l'insécurité et du besoin par la coopération entre les nations, faire du commerce l'instrument d'une paix et d'un progrès partagés.

C'est dans cette perspective, et en cherchant à associer fort étroitement les Britanniques à leur projet, que les États-Unis s'engagèrent très tôt, à peine la guerre commencée, sous la direction du département d'État et, dans une moindre mesure, du département du Trésor avec à leur tête, respectivement, Cordell Hull et Henry Morgenthau, dans un ambitieux

commissions. La première, sous la direction d'Harry Dexter White, traita les questions monétaires et fut chargée de la mise en place du Fonds monétaire international. La seconde, sous la direction de lord Keynes, devait instituer la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Enfin, la troisième commission devait couvrir les sujets qui se trouvaient en dehors du champ des deux autres commissions.

programme de reconstruction et de désarmement économiques. Ce programme mobilisera nombre d'experts, fonctionnaires et hommes politiques de tous les continents, et débouchera sur une série de grandes conférences internationales dont sortiront une à une les grandes institutions économiques internationales d'après-guerre et le système des Nations Unies, ce dernier ayant notamment pour mandat de les encadrer. Pour préserver l'adhésion des Alliés à leur projet, les États-Unis durent se montrer conciliants et accepter de nombreux compromis mais, en fait, le programme fut le leur et ce fut sur leurs propositions que portèrent les discussions et les négociations. Aussi, si l'histoire a surtout retenu des discussions qui préparèrent Bretton Woods les débats qui opposèrent Keynes et White sur leurs plans monétaires respectifs, il convient d'être fort circonspect et de considérer que, si l'audience et l'influence de Keynes auprès des Américains furent très grandes, ce sont finalement les propositions américaines de créer deux institutions distinctes, un fonds de stabilisation et une banque pour la reconstruction et le développement, qui prévalurent sur les propositions britanniques.

Rédigées par Keynes, les propositions britanniques projetaient de créer une union internationale de compensation ayant pour quadruple fonction d'assurer la compensation des créances entre les pays, d'agir comme une sorte de super-banque centrale au-dessus des banques centrales, de répartir la charge de l'ajustement de la balance des paiements entre les pays débiteurs et les pays créanciers, et de gérer la nouvelle unité de compte internationale, le *bancor*². Quoiqu'il en soit, des premières propositions de 1941 jusqu'aux accords de Bretton Woods, en passant par le *joint statement* d'avril 1944, les ambitions américaines ont été considérablement resserrées. L'institution finalement créée pour assurer la stabilité des changes et veiller au bon fonctionnement du système monétaire international ne jouera jamais à proprement parler le rôle de fonds de stabilisation des changes que White, Bernstein et Morgenthau projetaient, encore moins celui de prêteur en dernière instance³. La création de deux institutions distinctes, le FMI d'une part et la BIRD d'autre part, permettra de satisfaire en partie les vœux des uns et des autres ; Keynes lui-même sera confondu par ce projet, au point de justifier la nomination de deux

2. Sur les positions de Keynes, voir notamment D.E. Moggridge, *Maynard Keynes. An Economist's Biography*, Londres, Routledge, 1992.

3. Les ambitions de White étaient aussi de créer une nouvelle unité monétaire internationale, l'UNITAS. Les propositions initiales de White allaient sur certains points plus loin que celles de Keynes. Elles prévoyaient notamment la possibilité d'interventions du Fonds sur le marché monétaire interne via l'*open market*. Cette question du prêteur en dernière instance resurgit régulièrement, mais aucun progrès majeur n'a été fait jusqu'ici pour orienter le FMI dans cette direction.

personnes distinctes à la tête des deux institutions de la manière suivante : « *I should like to see the Board of the Fund composed of cautious bankers, and the board of the Bank of imaginative expansionists*⁴. »

Nous n'insisterons pas sur le contenu des accords signés à Bretton Woods, sinon pour rappeler que le nouveau régime monétaire reposait sur un système de taux de change fixe mais ajustable, qu'il faisait du dollar et, dans une moindre mesure, de la livre sterling, à côté de l'or, les deux référents de ce système et qu'il établissait un compromis sur le plan monétaire entre le système classique de l'étalon-or et le système des devises-clés préconisé par certains. Enfin, il innovait en créant une institution internationale, le Fonds monétaire international, dont le mandat allait être de veiller à l'application des accords par les pays membres et, au besoin, de les aider en les autorisant, sous condition, à tirer sur ses ressources en or et en devises.

DE BRETTON WOODS À AUJOURD'HUI

« En 1945, note Garritsen de Vries à propos du FMI, nul ne savait quel serait l'avenir de l'institution ainsi créée⁵. » La remarque vaut toujours, tant les critiques à l'égard du Fonds sont nombreuses, en provenance d'ailleurs de tous les horizons politiques. Et pourtant, tout le monde en convient, si l'institution n'existait pas, il faudrait la créer. C'est avec ce paradoxe que le FMI a dû vivre depuis le début de ses activités en mars 1946, cherchant à s'adapter tant bien que mal aux évolutions et aux turbulences de l'économie mondiale, mais toujours en éprouvant beaucoup de difficulté à asseoir son autorité, tant sur des pays membres que sur des marchés internationaux.

À grands traits, on peut distinguer cinq grandes périodes dans l'histoire du Fonds.

Des débuts difficiles

La première période coïncide avec la mise en place du système de Bretton Woods. Elle fut difficile et laborieuse, tant les besoins financiers étaient grands et les ressources limitées. Le contexte d'après-guerre ne se prêtait

4. Donald Moggridge (dir.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. XXVI, Activities 1941-1946*, Londres, Macmillan, 1980, p. 194.

5. Margaret Garritsen de Vries, « Le FMI : quarante années de défis et de changements », *Finances et Développement*, sept. 1985, p. 7-10. Voir également ses ouvrages sur l'histoire du Fonds. On retrouvera, sur le site du FMI ainsi que sur celui de la Banque mondiale, les chronologies relatives à ces deux institutions.

pas non plus à un exercice adéquat du mandat de surveillance du nouveau système pour lequel l'institution avait été créée. En fait, le Fonds ne pourra vraiment commencer à exercer son pouvoir de réglementation qu'à la fin des années 1950, la plupart des pays membres ayant alors réintroduit la parité des changes et rétabli la convertibilité de leur monnaie. Durant ces années de tâtonnement, le Fonds mit néanmoins en place plusieurs des politiques qui guident encore aujourd'hui son action. Trois en particulier. Tout d'abord, le Fonds commença à mettre en œuvre à partir de 1952 sa politique de consultation annuelle des membres, prévue à l'article IV de ses statuts. Ensuite, il adopta, en 1952 également, la politique des tranches en vertu de laquelle le recours aux ressources du Fonds devait se faire tranche par tranche, chacune égale à 25 % de la quote-part du pays membre, et seule l'utilisation de la première tranche, la tranche-or, aujourd'hui appelée tranche de réserve, était plus ou moins automatique. Cette politique introduisait également l'idée, entérinée quelques années plus tard avec les accords de confirmation, que les tirages devaient être faits en fonction des besoins et selon des délais préétablis. Enfin, avec la politique des tranches, on instituera le principe de la conditionnalité voulant que le recours aux crédits du Fonds soit conditionnel à l'adoption par le pays membre de politiques macroéconomiques adéquates.

Le paradoxe du dollar

La seconde période coïncide plus ou moins avec les années 1960. Elle est marquée par deux problèmes majeurs : celui des liquidités internationales et celui du dollar.

La crainte d'une pénurie de liquidités internationales donna lieu à trois grandes décisions. Tout d'abord, en juillet 1961, le conseil d'administration autorise les membres à utiliser les ressources du Fonds pour stabiliser les changes lors de mouvements spéculatifs. En 1962, le FMI put emprunter, en cas de besoin, comme le prévoient les Accords généraux d'emprunt (AGE), auprès des dix pays les plus industrialisés jusqu'à six milliards de dollars. Enfin, après de longs débats internes, un premier amendement fut apporté le 1^{er} juillet 1969 aux statuts du FMI. L'amendement portait sur la création des droits de tirage spéciaux (DTS). L'objectif était d'élargir les liquidités internationales et de faire du DTS l'unité de compte et le principal instrument de réserve du système monétaire international, ce que le deuxième amendement viendra entériner le 1^{er} avril 1978. Précisons cependant que, malgré les changements apportés au mode de calcul de sa valeur et malgré les efforts du FMI dans ce sens, le DTS ne s'imposera jamais vraiment, ni comme instrument de réserve ni comme instrument financier. D'autres décisions furent également prises

durant cette période pour venir en aide aux pays membres. Mentionnons notamment la création en 1963 du mécanisme de financement compensatoire destiné à aider les pays ayant subi une chute brutale de leurs recettes d'exportation et la création en 1969 du mécanisme de financement de stocks régulateurs.

Quant au second problème, celui du dollar (et dans une moindre mesure celui de la livre sterling), il surgira brutalement à partir de 1967-1968 quand le régime des parités fixes et la convertibilité du dollar en or seront mis à rude épreuve par les mouvements de capitaux et les tensions de plus en plus vives sur les marchés des changes.

Le paradoxe du dollar, comme Robert Triffin avait qualifié le problème, tenait à ceci : les autorités monétaires américaines ne pouvaient à la fois préserver la valeur du dollar, en assurer la convertibilité-or et supporter un déficit extérieur. Le dénouement de ce paradoxe se fera d'abord par la suspension de la convertibilité en août 1971, suivie peu de temps après d'une première dévaluation du dollar (réévaluation du prix de l'or), puis d'une seconde dévaluation en février 1973. Au bord de la rupture, laissé à lui-même, le système monétaire international retrouvera un semblant d'équilibre avec les accords de la Jamaïque (Kingston) des 7 et 8 janvier 1976 et avec le second amendement aux statuts du FMI qui autorisera les pays membres à adopter le régime des changes de leur choix. À toutes fins utiles, en enlevant à l'or son statut monétaire officiel et en officialisant le flottement des monnaies, les grands argentiers du monde se trouvaient par le fait même à consacrer la fin du système de Bretton Woods. La question qui avait été posée à Bretton Woods est toutefois toujours là : une monnaie nationale peut-elle jouer le rôle de monnaie internationale ?

Le nouveau régime de change

Comme le note Eichengreen⁶, encore aujourd'hui, plus de deux décennies après son abandon, le système de Bretton Woods demeure une énigme. Pour certains, Bretton Woods joua un rôle décisif dans la reconstruction de l'économie mondiale, le retour de la croissance, et permit un « admirable degré de stabilité des taux de change, surtout si on le compare à la volatilité des périodes précédentes et de celles qui suivirent ». Pour d'autres, au contraire, il a imposé de fortes contraintes aux gouvernements, empêché les ajustements économiques souhaitables et conduit au contrôle des mouvements de capitaux. Quel que soit le jugement que l'on

6. Barry J. Eichengreen, *L'expansion du capital. Une histoire du système monétaire international*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 121. Voir également Michel Aglietta et Sandra Moatti, *De l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Paris, Economica, 2000.

peut porter sur ce système, et indépendamment des intérêts que les Britanniques et les Américains y trouveront, les seconds plus que les premiers, pour ses deux concepteurs, Keynes et White, le système mis en place avait surtout pour but de favoriser la coopération des États dans les domaines monétaire et financier, d'établir un système des paiements ordonné entre les États, de permettre à ces derniers de disposer temporairement de ressources financières en cas de problèmes de balance des paiements et de les empêcher de recourir à des mesures unilatérales. Pour nous répéter, il s'agissait d'éviter le retour des dévaluations compétitives et des guerres tarifaires et commerciales qui avaient conduit à la désintégration de l'économie mondiale dans les années 1930.

Le problème principal du système des taux de change fixes est qu'il était contraignant, car il demandait une coopération étroite entre l'unité chargée de le superviser, le Fonds monétaire international, et les États membres qui acceptaient de se conformer aux engagements souscrits. Il était cependant suffisamment souple pour permettre de procéder aux ajustements des changes lorsque cela était nécessaire. Les règles étaient en quelque sorte préétablies, mais à l'intérieur d'un cadre qui reposait sur trois préconditions : 1) que les déséquilibres des paiements soient temporaires ; 2) que les mouvements de capitaux soient limités sinon contrôlés par les États ; et 3) que l'égalité en droit des États s'accompagne d'une égalité de fait. Aucune de ces trois préconditions ne fut jamais remplie. Toutefois, si le système a fini par se disloquer, comme nous venons de le rappeler, le nouveau système mis en place sera hybride. Si le choix du régime de change est laissé à la discrétion des États, le FMI ne perd pas pour autant son rôle de supervision, à cela près cependant que ce rôle n'est plus désormais de veiller à la stricte observance de règles non existantes, mais plutôt de surveiller les politiques des changes des pays membres et de voir à ce que les politiques de ces derniers aient pour double préoccupation la stabilité interne (les prix) et la stabilité externe (les changes).

Le nouveau système des changes n'est donc pas à proprement parler un système de changes flottants, comme certains l'auraient souhaité, mais plutôt une juxtaposition de régimes de change, qui vont des changes flottants aux changes plus ou moins fixes en passant par tous les régimes intermédiaires, comme le montre l'encadré 1.

Loin d'apporter, comme on le pensait également, plus d'autonomie en matière de politique monétaire, ce régime hybride va, au contraire, vu l'ampleur et la volatilité des mouvements de capitaux, non seulement imposer davantage de contraintes aux pays membres, qui doivent veiller de près à la stabilité de leur économie et à la « soutenabilité » de leurs

ENCADRÉ 1

La nouvelle classification du FMI pour les régimes de change

Depuis 1999, le FMI utilise une nouvelle classification des différents régimes de change. Les régimes sont classés en fonction de leur degré de flexibilité.

Régime des pays n'ayant pas de monnaie officielle distincte

Une autre unité monétaire est la seule monnaie ayant cours légal dans le pays membre, ou le pays est membre d'une union monétaire ou d'un mécanisme de coopération monétaire ayant adopté une monnaie commune qui a cours légal dans chacun des pays membres.

Caisse d'émission

La caisse d'émission est un régime selon lequel un pays s'engage explicitement en vertu de la loi à échanger à un taux fixe des montants déterminés de monnaie étrangère en monnaie nationale. Cet engagement impose certaines restrictions à l'autorité émettrice pour garantir le respect des obligations imposées par la loi. Il en résulte que la monnaie nationale est émise uniquement contre une monnaie étrangère et qu'elle est pleinement couverte par des actifs étrangers, de sorte que les fonctions classiques de la banque centrale sont éliminées et que la marge de manœuvre des autorités monétaires est très réduite.

Autre régime conventionnel de parité fixe

Le pays rattache (officiellement ou en fait) sa monnaie, à un taux fixe, à une grande monnaie ou à un panier éventuellement composé des monnaies des principaux partenaires commerciaux ou financiers, le poids donné à ces monnaies traduisant la ventilation géographique des échanges, des services ou des flux de capitaux. Le taux de change fluctue à l'intérieur d'une bande étroite.

Rattachement à l'intérieur de bandes horizontales

La valeur de change de la monnaie est maintenue à l'intérieur d'une marge de fluctuation supérieure à plus ou moins 1 % de part et d'autre d'un taux

politiques, mais également exiger de leur part « une plus grande participation aux efforts déployés (par le FMI) pour sauvegarder la solidité du système financier international⁷ ». Ce changement aura trois conséquences : la première, de faire du Fonds un intermédiaire financier ; la seconde, d'accroître ses fonctions financières vis-à-vis des membres ; et la troisième,

7. Manuel Guitian, « Le FMI en tant qu'institution monétaire : les enjeux futurs », *Finances et Développement*, septembre 1994, p. 41.

central fixe officiel ou de fait. Cette catégorie comprend le mécanisme de change européen (MCE) du Système monétaire européen (SME) (remplacé par le MCE II depuis le 1^{er} janvier 1999).

Système de parités mobiles

La monnaie fait l'objet de faibles ajustements périodiques calculés soit à un taux fixe annoncé au préalable, soit en fonction des variations de certains indicateurs (écart d'inflation avec les principaux partenaires commerciaux, écart entre la cible d'inflation et l'inflation anticipée chez les principaux partenaires commerciaux, par exemple).

Système de bandes de fluctuation mobiles

La valeur de change de la monnaie est maintenue à l'intérieur de certaines marges de fluctuation de part et d'autre d'un taux central qui est ajusté périodiquement soit à un taux fixe annoncé au préalable, soit en fonction des variations de certains indicateurs. Le degré de flexibilité du taux de change est fonction de la largeur de la bande, les bandes étant symétriques par rapport à un taux central mobile. L'engagement de maintenir le taux de change à l'intérieur de la bande impose également des contraintes à la politique monétaire.

Flottement dirigé sans annonce préalable de la trajectoire du taux de change

Les autorités monétaires interviennent activement sur le marché des changes sans préciser au préalable les objectifs de taux de change, ni s'engager sur de tels objectifs.

Flottement indépendant

Le taux de change est déterminé par le marché, toute intervention ayant davantage pour objectif d'en modérer l'évolution et d'en empêcher les fluctuations excessives que de le porter à un niveau donné. Dans les régimes de cette nature, la politique monétaire est en principe indépendante de la politique de change.

Source : FMI, *Rapport annuel 2000*, 2000, Washington, p. 151.

de renforcer son mandat de surveillance. Désormais, le Fonds sera amené à intervenir de manière plus fréquente, mais aussi plus ferme vis-à-vis des membres pour gérer et prévenir les crises systémiques et veiller à ce que les économies des pays membres soient bien équilibrées. La mise en place de nouvelles facilités et la création de deux comités du conseil des gouverneurs, le Comité intérimaire du conseil des gouverneurs sur le

système monétaire international et le Comité ministériel mixte des conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale, participent de cette nouvelle orientation des activités du Fonds.

La crise de la dette

Avec la récession de 1981-1982, la plus profonde jamais enregistrée depuis la guerre, et surtout avec la crise de la dette, qui débute en août 1982, commence une nouvelle période dans l'histoire du FMI, la quatrième. Les événements consolideront les évolutions amorcées à la fin des années 1970, non sans, d'une part, renforcer les autorités du Fonds dans leur conviction que les déséquilibres des balances des paiements étaient avant tout le reflet de politiques économiques inadéquates et, d'autre part, rapprocher le FMI de la Banque mondiale dans la gestion de ces déséquilibres.

Le premier changement majeur a trait à l'analyse de l'origine des déséquilibres des balances des paiements. Bien qu'on l'ait laissé en suspens à Bretton Woods, ce problème avait très rapidement été associé aux variations désordonnées de la demande, les parités établies étant dans ce cas jugées incompatibles avec l'équilibre de l'offre et de la demande globale. Dans cette perspective, le déséquilibre de la balance des paiements ne faisait que refléter un excès de demande domestique ou, pour dire les choses autrement, un déficit d'épargne domestique, ce qui impliquait l'adoption, pour y remédier, de mesures monétaires et budgétaires restrictives pour stabiliser la demande et un réajustement des parités.

Bien qu'il n'ait pas l'autorité légitime d'imposer aux États les politiques à suivre, le FMI disposera néanmoins, grâce à la conditionnalité qui accompagne les tirages sur ses ressources, des moyens d'orienter les programmes mis en œuvre par ces derniers pour corriger les déséquilibres. L'impact des deux crises pétrolières sur les balances des paiements dans les années 1970, puis la crise de la dette dans la décennie suivante allaient obliger le FMI à élargir son approche. Les problèmes des balances des paiements ne seront plus seulement perçus comme des problèmes macroéconomiques, mais également comme des problèmes microéconomiques, autrement dit comme des problèmes d'offre dont la résolution demande que les mesures macroéconomiques habituelles s'accompagnent de réformes structurelles. Il s'agira par là de favoriser l'adaptation des économies concernées aux évolutions rapides de l'économie mondiale et aux contraintes de la concurrence internationale dans un monde de plus en plus ouvert. Ce changement d'approche, qui impliquera une vision à plus long terme orientée vers la réforme des structures, touchera au pre-

mier chef les pays en développement, ce qui entraînera un second changement majeur dans les rapports entretenus jusque-là entre le FMI et la Banque mondiale.

Jusqu'aux années 1980, la division des tâches entre les deux institutions était relativement claire. D'un côté, il revenait au FMI de veiller au maintien d'un système ordonné des changes et d'aider, le cas échéant, les pays membres à corriger leurs déséquilibres de balance des paiements ; de l'autre, il revenait à la Banque mondiale de contribuer au développement en rapprochant les pays en développement des investisseurs privés et, par leurs prêts et leur aide, de favoriser la mise en valeur de leurs ressources productives. Trois facteurs vont, à partir des années 1980, contribuer à créer un environnement nouveau qui rendra plus floue la ligne de partage des tâches entre les deux organismes. Tout d'abord, la crise de la dette aura pour effet de propulser le FMI à l'avant-scène internationale en faisant de lui l'intermédiaire obligé, sinon incontournable, entre les pays créanciers et les pays débiteurs, d'une part, et entre les banques privées et les gouvernements, d'autre part. Ensuite, avec la remise en question des modèles de développement que provoquera cette crise, le développement sera désormais perçu moins comme un problème d'insuffisance et de manque de capital (financier, physique et humain), auquel il est possible de remédier par l'aide internationale et l'intervention de l'État, que comme un problème d'inadaptation des structures productives et un défaut de gouvernance. Changement d'approche, donc, qui impliquait que les réformes économiques et les réformes politiques soient menées de front et de manière complémentaire pour que les pays puissent ainsi surmonter leur handicap et connaître à leur tour les rythmes de croissance fort enviés que certains pays dits émergents, d'Asie notamment, enregistraient. Enfin, avec la diminution de l'aide publique au développement, un effet pervers de la fin de la guerre froide, et la mondialisation des marchés des capitaux, les deux institutions privilégieront l'adoption par les pays en développement de mesures susceptibles d'attirer les investissements étrangers et de favoriser leur intégration compétitive dans l'économie mondiale.

L'adoption par la Banque mondiale des Programmes d'ajustement structurel en 1979 et la création par le FMI de nouvelles facilités – la Facilité d'ajustement structurel (FAS) en 1986, puis la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en 1987 et, plus près de nous, en septembre 1999, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) qui vient remplacer la FASR, de même que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) – reflètent cette évolution et participent d'une nouvelle collaboration entre les deux institutions. Cette collaboration est devenue d'autant plus nécessaire que, maître d'œuvre

et garant des montages financiers, le FMI va lier le respect des engagements financiers aux réformes structurelles qui accompagnent désormais les mesures de stabilisation macroéconomiques et que, de son côté, la Banque mondiale veillera à ce que ces réformes se fassent dans un environnement économique et politique propice à l'investissement privé tant domestique qu'étranger.

LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Depuis le milieu des années 1990, on peut noter de nouveaux changements dans le système financier international et l'amorce d'une nouvelle approche de la part du FMI en matière de prévention et de gestion des crises. On peut d'ores et déjà parler d'une nouvelle phase dans l'histoire du Fonds.

Si les célébrations du cinquantenaire des accords de Bretton Woods furent l'occasion de se pencher sur la refonte du système monétaire international, les nombreux projets et comités qui ont vu le jour n'ont guère apporté de réponses aux problèmes latents de ce système, encore moins à ceux venant de la globalisation des marchés, qui a entraîné, dans de nombreux pays, une libéralisation jugée maintenant trop rapide des systèmes financiers et le creusement des inégalités dans la répartition des richesses. Les crises monétaires successives, le peso en 1994-1995, la crise asiatique de 1997-1999, le rouble en août 1998, le real en janvier 1999, ont par ailleurs montré à quel point les risques systémiques de contagion étaient devenus majeurs avec la globalisation et combien la capacité d'agir du Fonds dans de telles situations avait été surévaluée. Elles ont aussi mis en lumière la vulnérabilité des systèmes financiers des pays émergents aux retraits brutaux de capitaux et les failles dans le système de surveillance du Fonds. Autre signe des temps, les politiques préconisées par le FMI sont de plus en plus sujettes à la critique. En Asie où elles ont été jugées inappropriées et incapables de prévenir la crise, mais aussi, et de manière plus générale, dans les pays en développement où les problèmes de pauvreté et d'inégalité ont longtemps et superbement été ignorés par les fonctionnaires et les autorités du Fonds. C'est dans ce nouveau contexte que s'ouvre ce qui nous semble être une nouvelle phase dans l'évolution du Fonds. Cette cinquième phase se caractérise par trois tendances.

Tout d'abord, une concertation plus grande entre les grandes institutions économiques internationales. Entre le FMI, la Banque mondiale et la Banque des règlements internationaux, notamment en ce qui concerne l'adoption de règles prudentielles en matière financière, mais

également entre ces trois institutions, l'OCDE et, depuis sa création, l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC. Cette concertation reste timide et non exempte de conflits de compétence, mais témoigne du fait que l'approche sectorielle et fonctionnelle d'après-guerre cède le pas, sous l'effet de la globalisation, à une approche plus intégrée en matière de coopération.

Ensuite, les nouvelles technologies jouant à cet égard un rôle d'aiguillon autant que de soutien, on a mis l'accent ces dernières années sur la transparence, la qualité de la circulation de l'information et l'harmonisation des sources d'information, afin de prévenir, dans la mesure du possible, les crises financières. D'un autre côté, l'ampleur et la multiplication des crises monétaires, de même que la rapidité avec laquelle elles se sont propagées, ont mis en lumière l'instabilité des marchés monétaires et financiers, leur extrême volatilité et, parallèlement, les risques systémiques inhérents à une globalisation financière mal contrôlée. Le renforcement de l'architecture du système financier international pour répondre à ces problèmes passe actuellement par cinq voies : 1) une plus grande transparence, accompagnée d'une amélioration de la qualité et de l'exactitude des données ; 2) l'élaboration et l'application de codes de bonnes pratiques ; 3) le renforcement des secteurs financiers, dans les pays émergents et en transition notamment ; 4) la recherche d'une participation accrue du secteur privé à la prévention et à la gestion des crises ; et 5) la mise en place de nouveaux mécanismes financiers, comme la Facilité de réserve supplémentaire (FRS) et les Lignes de crédit préventives (LCP). Créés respectivement en décembre 1997 et en avril 1999, ces deux mécanismes permettent au FMI d'accroître sa marge de manœuvre dans la prévention et la gestion des crises.

Enfin, on notera le changement d'attitude du Fonds à l'égard des pays en développement. Deux initiatives majeures ont été prises. Tout d'abord, en vue d'alléger, voire de supprimer, dans certains cas, le fardeau de la dette des pays les plus pauvres, le FMI, avec la collaboration de la Banque mondiale et sous les pressions du G8, a mis en place, en 1996, un nouveau mécanisme de réaménagement de la dette lorsque celle-ci est jugée « intolérable », l'Initiative en faveur des PPTE. Ce mécanisme a été, en septembre 1999, assoupli et élargi à un plus grand nombre de pays. Ensuite, en septembre 1999 également, le Comité intérimaire, appelé désormais Comité monétaire et financier international, et le Comité du développement ont adopté un document de stratégie de réduction de la pauvreté, se sont engagés à établir une meilleure coordination des activités du Fonds et de la BM dans le domaine du développement et ont fait de la nouvelle Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) l'élément clé de la stratégie du Fonds pour lutter

contre la pauvreté. Les prêts et crédits concessionnels sont désormais accordés aux pays admissibles en appui des politiques de stabilisation, d'ajustement structurel et de réduction de la pauvreté qu'il revient au Fonds et à la Banque d'approuver. Les accords de confirmation incluent maintenant, dans le cas des pays en développement, cinq volets : la stabilisation macroéconomique, la viabilité externe de la politique monétaire et de la politique des changes, l'ajustement structurel de l'économie, la réforme des institutions et les mesures sociales antipauvreté⁸.

LE MANDAT DU FMI⁹

Le Fonds monétaire international (FMI) est officiellement fondé le 27 décembre 1945, après la ratification de ses statuts par vingt-neuf pays. Du 9 au 18 mars 1946, se tient à Savannah, en Georgie, l'assemblée inaugurale du FMI et de la BIRD. Les activités financières du Fonds débutent le 1^{er} mars 1947. Le FMI se voit confier un rôle de coordination et de concertation en matière monétaire. Il est notamment chargé de fixer les règles de bonne conduite devant assurer la stabilité entre les monnaies et d'aider, le cas échéant, les pays à surmonter les déficits temporaires de leur balance des paiements par des apports financiers. Le FMI est alors défini comme : « *a permanent cooperative institution designed to promote exchange stability, to assure multilateral payment facilities, to help lessen international desiquilibrium and to give confidence to member countries*¹⁰ ».

Le FMI compte actuellement 182 membres et emploie 2 700 personnes de 110 pays différents. L'unité de compte du FMI est le DTS (droit de tirage spécial) – au 31 mars 2000 un DTS équivalait à 1,34687 dollar des États-Unis. Le total des quotes-parts au FMI est de 210 milliards de DTS, soit environ 300 milliards de dollars des États-Unis après une augmentation des quotes-parts de 45 % entrée en vigueur le 22 janvier 1999.

Les organes dirigeants du FMI sont le Conseil des gouverneurs, le Comité monétaire et financier international et le Conseil d'administration.

8. Voir à ce sujet Christian Chavagneux, « Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique », *Esprit*, n° 6, juin 2000, p. 101-113.

9. Voir le site du FMI sur le mandat et le rôle de l'institution (<http://www.imf.org>). Voir également la publication de David D. Driscoll *Qu'est-ce que le Fonds monétaire international ?* (FMI, Washington, septembre 1998), également disponible sur le site du FMI.

10. *The Economist*, 8 juillet 1944.

Le mandat du FMI est, selon l'article 1 de l'Annexe A de l'Acte final de la conférence de Bretton Woods, de :

1. promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux ;
2. faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique ;
3. promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les États membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes ;
4. aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial ;
5. donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger le déséquilibre de leur balance des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ;
6. conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États membres.

Le FMI intervient principalement dans trois domaines d'activité : la surveillance, l'aide financière et l'assistance technique.

La surveillance

Le FMI a pour premier mandat de contrôler le système monétaire international, afin d'en assurer le bon fonctionnement, ainsi que la manière dont chaque État membre remplit ses obligations et respecte ses engagements. C'est en vertu de ce rôle de surveillance du système monétaire international que le FMI fut amené à partir de 1982, lorsque se déclencha la crise de la dette mexicaine, à jouer un rôle prédominant dans la gestion de la dette internationale des pays en développement. De même est-ce à ce titre que le FMI modifiera son approche à la suite de la crise asiatique

pour accorder davantage d'attention à la transparence et à l'élaboration de normes et de « codes de conduite » afin de prévenir les crises et de rendre cette surveillance plus efficace. Ces deux crises ont mis en lumière les défaillances de cette surveillance, mais elles ont en même temps montré que, pour remplir adéquatement cette fonction, le Fonds doit adapter ses instruments aux situations particulières d'une part et aux évolutions du système monétaire international d'autre part. Les initiatives prises récemment révèlent un changement de philosophie : tout en reconnaissant qu'il y aura toujours des crises, le Fonds entend en effet préconiser dans l'avenir une approche plus préventive que « réactive ». Il importe donc de distinguer les mécanismes de surveillance classiques d'avec les nouveaux.

La surveillance « classique » se fait sur deux plans, bilatéral et multilatéral. Aux termes de l'article IV des statuts du Fonds¹¹, tout pays membre doit collaborer avec le FMI et les autres pays membres pour assurer le maintien d'un système ordonné des changes sur le plan international et en promouvoir la stabilité. Les membres doivent aussi avoir une politique économique qui assure un degré de stabilité raisonnable des prix ainsi qu'un environnement et des conditions favorables à cette stabilité. Ils ne doivent pas manipuler les changes afin d'empêcher les ajustements des balances des paiements ou pour se donner un avantage compétitif inéquitable vis-à-vis des autres pays membres. Sur le plan bilatéral, la surveillance prend la forme de consultations, en général chaque année, et porte sur les politiques de change ainsi que sur les politiques macroéconomiques du pays membre, sa situation économique, l'évolution de ses comptes extérieurs et les effets internationaux de ses politiques. Ces dernières années, cette surveillance a été étendue aux politiques sociales et de main-d'œuvre, à la gestion des affaires publiques et, plus récemment, aux politiques et réglementations bancaires et financières ainsi qu'aux questions relatives aux mouvements de capitaux¹².

11. L'article IV porte sur les « obligations concernant les régimes de change ». La section 3 relative à la surveillance des politiques de change donne au FMI le mandat de contrôler le système monétaire international et la manière dont chaque État membre remplit ses engagements en matière de politique économique et de politique de change (section 1). Elle donne également au Fonds le mandat d'exercer une « ferme surveillance » sur les politiques de change des membres et de définir les principes qui doivent guider ces derniers en matière de politique de change. De leur côté, des membres doivent fournir au Fonds les informations nécessaires à cette surveillance et, à la demande du Fonds, avoir des consultations avec ce dernier sur les politiques suivies.

12. Pour ce qui a trait aux pays en développement, certaines études tendent à montrer que, contrairement à la croyance populaire, l'efficacité et l'impact des politiques du FMI sont somme toute relativement faibles, sauf en ce qui a trait à la stabilisation des changes et au rééquilibrage des balances des paiements pour lesquels les politiques macroéconomiques d'austérité sont appliquées et sur lesquels les experts du FMI ont le plus d'influence. En ce qui concerne les volets plus structurels des programmes liés à la conditionnalité, leur implantation est en général faible et les résultats ne sont guère à la hauteur des attentes des experts du Fonds qui pèchent toujours par excès d'optimisme. Voir à ce sujet Tony Killick, *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*, New York, Routledge, 1995.

Sur le plan multilatéral, la surveillance est plus limitée. Elle se confine à la publication, deux fois par an, des *Perspectives de l'économie mondiale* et à celle, annuelle, du rapport sur l'évolution des *Marchés internationaux des capitaux*. Ces rapports sont les documents de base à partir desquels le conseil d'administration procède à l'examen de l'évolution du système monétaire international. La participation du Fonds aux rencontres et aux comités internationaux portant sur le système monétaire et financier international, son architecture et ses réformes, de même que les échanges de vues et les consultations régulières qu'il tient avec les autres grandes institutions financières internationales, voire encore le rôle central qu'il joue dans les montages financiers tendent à élargir cette fonction de surveillance à la prévention des crises et à faire de lui un catalyseur en matière de normes et de codes de conduite.

Bien qu'il soit moins présent sur la scène régionale, le Fonds est en contact étroit avec les grandes institutions économiques régionales. Cette surveillance s'exerce de deux manières. Par les échanges de vues entre les services du Fonds et les autorités régionales, d'une part, et par l'examen par le conseil d'administration des accords monétaires régionaux, d'autre part. Ainsi, durant l'exercice 2000, deux accords ont-ils été examinés par celui-ci : l'Union économique et monétaire européenne (UEM) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, qui, avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine, compose la zone franc CFA.

La surveillance du Fonds se fait également par d'autres voies. Mentionnons notamment les accords de précaution, accords conclus avec le FMI par des pays qui n'entendent pas avoir recours aux ressources de l'institution, mais qui souhaitent malgré tout recevoir son aval pour donner plus de crédibilité à leurs politiques et préserver ainsi la confiance des investisseurs internationaux. Ou encore les missions informelles des services du Fonds dont l'objet est d'assurer un meilleur suivi des politiques économiques et, depuis 1985, la surveillance dite renforcée qui permet au FMI de suivre de près la situation économique de certains pays membres n'ayant pas fait appel à ses ressources. Dans ces deux cas cependant, le suivi ne signifie pas pour autant que les politiques économiques du pays en question reçoivent l'aval du FMI. Ces trois mécanismes visent à renforcer la surveillance du Fonds.

C'est toutefois dans la transparence comme moyen de prévenir les crises que le Fonds semble vouloir de plus en plus remplir son rôle de surveillance (voir annexe II). D'abord, pour répondre aux critiques et mieux informer le public de ses activités, depuis 1994 le FMI publie et met sur son site Internet un certain nombre de documents de référence, comme ses analyses économiques des pays membres, les *Notes d'information*

au public (NIP), les lettres d'intention et les documents-cadres de politique économique (DCPE), les rapports de ses services au titre de l'article IV, etc. Ensuite, le Fonds a commencé à instaurer deux systèmes de diffusion des données. Le premier, appelé *Norme spéciale de diffusion des données* (NSDD), a été créé en avril 1996 et a pour objectif d'améliorer la qualité, la fréquence et la diffusion des données économiques et financières des membres. Le second, appelé *Système général de diffusion des données* (SGDD), a été créé par décision du conseil d'administration en décembre 1997 à l'intention des pays qui n'ont pas encore souscrit au NSDD et dont les systèmes statistiques sont défectueux. Par ces deux outils, le FMI veut mettre en place un système de référence internationale et pouvoir ainsi s'appuyer sur un ensemble de données fondamentales fiables pour évaluer la performance économique des pays membres et promouvoir la transparence des politiques publiques.

L'établissement de normes et de codes de bonnes pratiques est un autre domaine sur lequel le FMI a été amené à intervenir ces dernières années pour renforcer l'architecture du système monétaire et financier international. Son rôle de surveillance ne consiste plus seulement à s'assurer que les politiques des pays membres respectent les engagements auxquels ceux-ci ont souscrit en devenant membres du Fonds, mais également à faire évoluer les systèmes nationaux et la gestion des affaires publiques dans la même direction. L'approche est encore expérimentale, mais suffisamment bien arrêtée pour que l'on puisse parler d'un élargissement des activités de surveillance du Fonds au domaine des normes réglementaires. Deux codes de bonne conduite ont déjà été adoptés : le premier sur la transparence budgétaire et le second sur la transparence monétaire et financière. Les *Rapports sur l'observation des normes et codes* (RONC) et le *Programme d'évaluation du secteur financier* (PESF) FMI-Banque mondiale permettent au FMI d'assurer le suivi et d'évaluer le degré de conformité des pratiques nationales avec la norme internationale applicable.

L'aide financière

Le FMI a pour second mandat d'apporter une aide financière aux pays membres qui éprouvent des difficultés à équilibrer leur balance des paiements. Cette aide se traduit par un accès conditionnel à ses ressources conformément à l'article V des statuts qui reconnaît à tout État membre le « droit d'acheter les monnaies d'autres États membres en échange d'un montant équivalent de sa propre monnaie » sous certaines conditions. Le recours au Fonds prend la forme d'un échange de monnaies ou, pour être plus exact, d'un achat de « monnaies librement utilisables » par un pays membre avec engagement de sa part de rachat à date fixe. Tous les

membres sont traités de façon uniforme et non discriminatoire. Le FMI doit tenir compte de la situation des réserves, des balances des paiements, etc., des pays membres, de ses propres réserves, de la situation sur les marchés des changes, des besoins de financement et du niveau des réserves de l'État membre qui fait appel à ses mécanismes de financement ainsi que des objectifs politiques et sociaux que celui-ci poursuit sur le plan national.

L'aide financière a pour objectif de permettre au membre de remédier rapidement au déséquilibre de sa balance des paiements et d'éviter ainsi que celui-ci n'impose des restrictions commerciales ou autres qui soient préjudiciables aux autres membres et aux échanges internationaux. L'aide, qui prend en pratique la forme de prêts et de crédits, est toujours temporaire et conditionnelle à l'adoption par le membre en question de programmes de réforme et d'ajustement qui doivent avoir reçu l'aval du Fonds. Les ressources du Fonds sont utilisées suivant un accord bilatéral. Aux termes de cet accord, le Fonds garantit au pays concerné l'accès à ses ressources pour une période spécifique, cet accès se faisant par tranches successives et selon un échéancier normalement préétabli, en contrepartie de quoi le pays s'engage à mettre en œuvre les mesures prévues dans l'accord ou, le cas échéant, dans le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP), afin de remédier aux déséquilibres extérieurs et intérieurs de son économie. Les accords doivent être approuvés par le conseil d'administration.

L'État membre qui désire recourir aux ressources du Fonds doit faire parvenir à son directeur général une lettre d'intention généralement accompagnée d'un mémorandum sur les politiques économiques qu'il entend mettre en œuvre. Une fois l'accord entériné par le Conseil d'administration, principalement sous la forme d'un accord de confirmation ou d'un accord au titre du mécanisme élargi de crédit, les ressources financières sont mises à la disposition de l'État demandeur sans être toutefois rattachées à un projet particulier. Elles doivent être déposées dans une institution financière officielle reconnue par le FMI, généralement la Banque centrale ou le Trésor. Les décaissements successifs sont conditionnels à l'examen, par les services du Fonds, des critères de réalisation, généralement trimestriels, que le pays s'est engagé à remplir. Tout dépassement peut entraîner l'interruption des déboursements. La conditionnalité permet au Fonds de veiller à la bonne rotation de ses ressources et à l'acquittement des obligations financières des pays membres qui y ont recours. Elle lui donne en outre les moyens d'exercer une surveillance plus étroite des politiques économiques mises en œuvre.

Les ressources financières que le Fonds met à la disposition d'un pays membre doivent aider ce dernier à atteindre cinq grandes finalités :

1. surmonter un problème temporaire de liquidités ;
2. mettre en place des programmes d'ajustement macroéconomique et structurel à moyen terme ;
3. faire face aux situations d'imprévu comme une catastrophe naturelle ou une crise monétaire ;
4. renégocier les dettes bancaires, que ce soit pour financer des fonds de garantie pour les nouvelles créances émises en échange des anciennes ou pour racheter une partie de la dette avec décote ;
5. intervenir de manière préventive sur les marchés des changes.

Les mécanismes financiers sont nombreux. Nous en faisons l'analyse détaillée dans l'annexe I. Mentionnons simplement les plus importants : les accords de confirmation (soutien à court terme de la balance des paiements), les mécanismes élargis de crédit (appui des programmes à moyen terme) et les facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance, une aide concessionnelle réservée aux pays à faibles revenus et qui participe de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

L'assistance technique

L'assistance technique constitue le troisième volet du mandat du FMI. Ce dernier met tout d'abord à la disposition des membres ses compétences techniques dans plusieurs domaines : la conception et la mise en œuvre des politiques monétaires et budgétaires, le renforcement des institutions, la collecte et l'amélioration des données statistiques, etc. Le FMI offre par ailleurs des cours, notamment par l'entremise de son institut¹³, envoie des missions d'assistance technique dans certains pays, détache des experts auprès des administrations publiques, etc. Les projets sont classés et choisis en fonction des priorités et des ressources du Fonds et, de plus en plus, ils impliquent d'autres organisations internationales. Le Fonds apporte également son soutien financier et technique à certains organismes spécialisés qui œuvrent dans le domaine de la formation de personnels qualifiés, comme le Toronto International Leadership Center for Financial Sector Supervision.

13. <http://www.imf.org/external/np/ins/french/index.htm>.

Le Fonds intervient également à titre d'intermédiaire entre le pays débiteur et ses principaux créanciers. Son rôle est alors triple :

1. Il réunit autour d'une même table les principaux acteurs pour trouver des solutions possibles et en discuter.
2. Il intervient directement auprès des créanciers et des débiteurs pour éviter la rupture dans les obligations contractuelles de remboursement et trouver de nouveaux financements.
3. Il établit avec le pays concerné le programme d'ajustement économique que celui-ci devra adopter. L'adoption d'un programme d'ajustement est, de manière générale, une condition préalable à toute négociation avec les clubs de Paris et de Londres.

Enfin, on notera que depuis la fin des années 1980, et plus particulièrement depuis la mise en place de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le FMI a multiplié les partenariats, avec la Banque mondiale, le PNUD et la BRI notamment. L'objectif est, d'une part, d'éviter les chevauchements, dans la conditionnalité notamment, et, d'autre part, d'établir des liens de coopération étroits avec d'autres organisations internationales en vue d'édicter des normes et des codes qui puissent être reconnus universellement. Le comité conjoint BRI-FMI-OCDE-Banque mondiale sur les statistiques de la dette extérieure participe de cette approche¹⁴.

14. Pour accéder à ce comité et aux statistiques : <http://www.imf.org/external/np/sta/ed/joint.htm>.

CHAPITRE

3

LA BANQUE MONDIALE

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), mieux connue aujourd'hui sous le nom de Banque mondiale, a été créée en 1944, en même temps que le Fonds monétaire international¹. Ses statuts ont été adoptés le 22 juillet 1944, mais approuvés en juin 1945 par les 65 % requis des pays membres.

1. Pour un historique de la Banque mondiale, voir notamment Edward Sagendorph et Robert E. Aroker, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, Brookings Institution, 1973.

AUX ORIGINES DE LA BANQUE MONDIALE

Revenons un peu en arrière. La conférence panaméricaine de 1933 avait proposé la création d'une banque interaméricaine pour encourager les investissements et agir à titre de banque de prêts pour le développement. Concocté par le Département d'État, avec l'aide du Trésor et de la Réserve fédérale, le projet ne verra pas le jour, puisqu'il faudra attendre décembre 1959 pour que la Banque interaméricaine de développement soit finalement créée². Il servira toutefois de modèle aux premières propositions américaines que feront, en avril 1942, le secrétaire au Trésor, Henry Morgenthau, et son premier adjoint, Harry D. White³. Diminué par rapport au projet de Banque interaméricaine, le mandat projeté de la future banque internationale de développement sera encore réduit dans les versions subséquentes, par crainte de susciter l'opposition des milieux bancaires qui voyaient en elle un concurrent. Toujours est-il que les Américains la considéraient surtout comme une institution chargée de protéger les investissements à l'étranger et de servir d'intermédiaire entre ces derniers et les gouvernements étrangers. Les Britanniques, dirigés par Keynes, voyaient mal l'utilité d'une telle institution qui dédoublait leur propre projet d'Union internationale de compensation, sinon qu'elle devait aider à la reconstruction de l'Europe et, éventuellement, au règlement des dettes étrangères.

La BIRD sera en quelque sorte la surprise de Bretton Woods, car ce n'est que vers la fin de la conférence, pendant que les négociations sur le projet de fonds monétaire s'achevaient, que celles concernant la Banque débutèrent. Ces négociations aboutirent assez rapidement grâce au rôle très actif de J.M. Keynes⁴. Il faudra cependant attendre la rencontre inaugurale de Savannah, en mai 1946, pour que soit clairement définie son organisation interne, notamment le mandat et les responsabilités du Conseil d'administration et de ses membres. Notons par ailleurs que, par suite d'une entente entre les Américains et les Britanniques, la coutume s'établira de nommer à la présidence de la Banque un Américain, de préférence un banquier, et à la direction du Fonds un Européen. La coutume a toujours cours même si elle a été remise en question récemment lorsque vint le moment de remplacer Michel Camdessus à la direction du FMI.

2. Il est amusant de relever que la Banque interaméricaine de développement sera finalement créée sur le modèle de la BIRD, comme toutes les banques régionales d'ailleurs.

3. White avait collaboré au projet de banque interaméricaine.

4. Une petite anecdote: Keynes disait que le FMI, avec ses prêts à court terme, fonctionnait comme une banque et la BIRD, avec ses prêts à long terme, comme un fonds.

Cinq objectifs principaux sont énoncés dans les statuts de la BIRD (article 1, de l'Annexe B de l'Acte final de la conférence de Bretton Woods). On peut les résumer ainsi :

1. Aider à la reconstruction des économies dévastées par la guerre et faciliter le passage d'une économie de guerre à une économie de paix.
2. Participer au développement économique des États membres, y compris les moins avancés.
3. Promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de financements directs.
4. Promouvoir l'expansion harmonieuse sur une longue période des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en tant que facteurs de développement, afin d'améliorer la productivité et la qualité de vie des personnes.
5. Catalyser les financements extérieurs en combinant ses propres ressources avec des fonds d'autres origines pour financer les projets les plus utiles et les plus urgents, tout en tenant compte des conséquences économiques des investissements internationaux.

La BIRD a entrepris ses activités le 25 juin 1946. De toutes les grandes institutions économiques internationales, c'est sans nul doute la plus proche des pays en développement. Ce qui n'empêche que, malgré les efforts des dernières années pour améliorer son image, elle fait toujours l'objet des plus vives critiques. Vu la position particulière qu'elle occupe, c'est aussi l'institution qui dispose des meilleures sources d'information sur la dette internationale. En effet, comme la Banque se procure la majeure partie de ses capitaux sur les marchés financiers, elle se doit d'exercer une surveillance étroite des projets qu'elle finance et de la situation financière des pays. L'emprunteur doit être en mesure de faire face à ses obligations au titre du prêt.

La Banque mondiale contribue au développement économique en accordant des prêts aux entités publiques domiciliées ou établies dans n'importe lequel de ses pays membres. Ses ressources ont trois origines : les contributions versées par les membres comme souscriptions au capital de la Banque, les emprunts émis sur les marchés financiers mondiaux et les bénéfices nets. Les prêts sont généralement d'une durée n'excédant pas vingt ans et assortis d'un taux d'intérêt basé sur le taux auquel la Banque peut elle-même emprunter.

Tous les États, sans considération de leur organisation politique, peuvent faire partie de la BIRD ; la seule condition à remplir est d'être déjà membre du FMI et donc d'avoir accepté le code de conduite de celui-ci en matière de change et d'accès à des informations économiques essentielles. Remarquons que la Banque mondiale a sans cesse évolué au cours du temps ; elle s'est adaptée à l'environnement économique et, tout en changeant sa philosophie en matière de développement, elle a considérablement élargi ses activités et mobilise des ressources toujours plus importantes vers les pays en développement. Instrument financier du développement, la Banque est, pour beaucoup de pays, une source de financement incontournable. Toutefois, les rapports qu'elle entretient tant avec le FMI qu'avec les pays membres sont souvent difficiles, pour ne pas dire orageux. Cela tient pour partie à la nature de son mandat, que certains États membres voudraient voir redéfini à la baisse, et pour partie à ses engagements sur le plan du développement, engagements dont les résultats, pour le moins, n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes. Voyons ce qu'il en est de ces engagements.

DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AUX « PAS »

Jusqu'en 1979, conformément à ses statuts, la Banque mondiale n'effectuait que des prêts et des garanties de prêts en faveur des États membres, de toute subdivision politique d'un État membre et de toute entreprise commerciale, industrielle ou agricole établie sur les territoires d'un État membre et destinée à faciliter la restauration, la reconstruction et le développement des économies nationales⁵. C'est à l'initiative de Robert McNamara, alors président de la Banque mondiale, que cette dernière amorça un virage pour accorder des prêts à long terme destinés à financer des réformes structurelles visant à soutenir un développement durable en économie ouverte. Les programmes à l'ajustement structurel (PAS) furent ainsi introduits en 1980. Ces programmes fournissent une aide financière (sous forme de prêts) qui permet aux pays de couvrir leurs importations, de réorienter leurs activités économiques vers l'exportation et de mieux s'intégrer à l'économie mondiale. La Banque mondiale a introduit depuis lors, en 1984, les prêts à l'ajustement sectoriel qui portent sur des projets plus spécifiques, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie, des institutions financières et de l'éducation.

5. Voir à ce sujet : R. Mosley, J. Harrigan et J. Toye, *Aid and Power : The World Bank and Policy-Based Lending*, Londres, Routledge, 1991 ; Peter Wright, « Les prêts de la Banque mondiale en faveur des pays en développement », *Finances et Développement*, septembre 1980, p. 20-24.

Pour obtenir un PAS, le gouvernement du pays débiteur doit s'engager à assortir son programme de réformes structurelles d'un programme d'ajustement macroéconomique approuvé par le FMI⁶.

Faisons un bref retour en arrière sur l'origine de cette stratégie. Dans les pays industrialisés, la crise inflationniste qui avait suivi le premier choc pétrolier de 1973 a eu pour effet de pousser les autorités à réorienter les politiques macroéconomiques de la stabilisation de la croissance vers la lutte contre l'inflation, avec le résultat que l'emploi est passé du statut d'objectif prioritaire à celui de simple variable d'ajustement. La récession de 1975 qui a suivi, la persistance du chômage malgré la reprise économique et enfin le second choc pétrolier de 1978, qui a fait resurgir le spectre de l'inflation, ont justifié aux yeux des experts de l'OCDE et des autorités politiques des pays membres la nécessité de « maintenir le cap » sur la lutte contre l'inflation. Mais, en même temps, les événements ont fait également apparaître le besoin « de cohérence entre politiques macroéconomiques et microéconomiques ». Ou, pour dire les choses autrement, le temps était venu de mieux combiner la stabilité macroéconomique avec la flexibilité microéconomique. Jouant un rôle de précurseur en la matière, l'OCDE invitera les pays membres à s'engager, sans abandonner la lutte contre l'inflation qu'il s'agissait de mener sans relâche, dans une nouvelle voie : faire des réformes en profondeur de manière à donner aux marchés une plus grande flexibilité d'adaptation aux conditions économiques nouvelles. Appelées par l'OCDE « politiques d'ajustement positives », jusqu'à ce que l'organisme finisse par se rallier à l'expression de « politiques d'ajustement structurel » introduite par la Banque mondiale en 1979, ces politiques étaient principalement destinées à lever les obstacles réglementaires, politiques, sociaux et autres au libre jeu de la concurrence sur les marchés et à introduire aussi plus d'efficacité dans le fonctionnement des économies concernées⁷.

Dans le cas des pays en développement, la Banque mondiale avait depuis longtemps considéré la nécessité d'assortir les politiques de développement des ressources productives mal employées ou sous-utilisées de politiques macroéconomiques rigoureuses pour créer un climat économique propice à l'investissement et à l'industrialisation. De leur côté, les pays en développement (les nouveaux pays indépendants en tête) voulaient prendre en main leur développement, ce qui avait conduit

6. Notons que, depuis 1989, les deux organisations établissent en commun les diagnostics économiques ainsi que les grandes lignes des politiques à mettre en œuvre.

7. Voir notamment les documents suivants de l'OCDE : *Pourquoi des politiques d'ajustement positives ?* Paris, 1979 ; *Politiques d'ajustement positives. Maîtriser le changement structurel*, Paris, 1983 ; *La crise de l'État protecteur*, Paris, 1980 ; *Transparence et ajustement positif. Maîtriser le changement structurel*, Paris, 1983 ; et surtout le document de synthèse *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Paris, 1987.

nombre d'entre eux à adopter un modèle de développement préconisant la substitution aux importations. Loin de remplir toutes ses promesses, ce modèle était confronté à de nombreux problèmes, dont les plus importants étaient la faiblesse de la taille du marché domestique, l'inefficacité de la production, la surprotection de l'économie, le déficit extérieur alimenté par les importations nécessaires à l'industrialisation, le grand gaspillage des fonds publics, les importantes surcapacités de production et le degré d'endettement extérieur de moins en moins soutenable.

La faillite économique de ce modèle sera consommée avec la crise de la dette dans les années 1980. C'est dans ce contexte, avec en toile de fond la réussite économique de certains pays d'Asie qui avaient préféré opter pour une industrialisation par promotion des exportations et des investissements, que la Banque mondiale donnera un nouveau tour au virage qu'elle avait déjà pris en matière de développement. Dès lors, l'aide apportée sera conditionnelle à l'adoption par les pays récipiendaires de réformes économiques à long terme visant une meilleure utilisation des ressources, en fonction des critères du marché, et une plus grande ouverture commerciale. Ces réformes économiques, d'une très grande portée, devaient elles-mêmes être complétées et renforcées par des politiques macroéconomiques visant la réduction des déséquilibres, les trois principaux étant l'inflation, le déficit extérieur et le déficit public, et préparer le terrain à d'autres réformes, jugées indispensables à la réussite des premières, dans les institutions, l'exercice du pouvoir politique, la gestion du secteur public et aussi les comportements⁸.

Le FMI ira dans la même direction, comme nous l'avons vu plus haut, notamment en créant en 1974 une facilité destinée à aider les pays en développement touchés par le choc pétrolier, puis, de manière décisive en créant en 1986 la FAS élargie. Par ailleurs, en jouant un rôle central dans les montages financiers et la gestion de la dette, le FMI veillera à ce que l'aide apportée ne soit plus conditionnelle seulement à l'adoption de politiques de stabilisation de la demande, mais également à

8. Sur les programmes d'ajustement structurel, voir notamment les documents suivants de la Banque mondiale : *Adjusting Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience* (Washington, 1989) ; *L'ajustement en Afrique : Réformes, résultats et chemin à parcourir* (Washington, 1994) ; *Structural and Sectorial Adjustment : World Bank Experience, 1980-1993* (Washington, 1994) ; *Rapport sur le développement dans le monde* (Washington, 1990).

l'introduction de réformes structurelles⁹. Il en ira de même de l'OCDE qui réorientera sa politique d'aide au développement à la lumière des nouveaux programmes d'ajustement¹⁰.

En somme, la crise inflationniste des années 1970 dans ces pays industrialisés, la crise des modèles de développement et, finalement, la crise de la dette qui fera des années 1980 une décennie perdue pour les pays en développement concourront à une réévaluation en profondeur des politiques économiques suivies jusque-là tant au Nord qu'au Sud, à la mise en place dans les deux cas d'un nouveau modèle de politiques économiques et à l'émergence d'un nouveau consensus, que John Williamson appellera plus tard le consensus de Washington¹¹, entre les grandes institutions économiques internationales, chacune d'elles adaptant son action en conséquence. Sous l'influence des critiques, tant externes qu'internes, la Banque tend actuellement à s'écarter de ce « consensus », en optant pour un plus grand pragmatisme et en faisant preuve d'une plus grande sensibilité. Devant les problèmes aigus de développement que connaissent certains pays membres, la Banque a fait de la diminution de la pauvreté et de la réduction du fossé grandissant entre les pays industrialisés et les pays les plus pauvres de la planète ses deux grandes priorités. La question est toutefois de savoir jusqu'où va ce nouvel engagement et quelle forme il prendra.

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL : LE SCHEMA

Nous allons à présent exposer à grands traits les différentes étapes que doivent suivre les pays en voie de développement qui bénéficient des Programmes d'ajustement structurel (PAS) :

La philosophie de l'ajustement structurel, appliquée dans les années 1980, prévoit deux phases : la phase de stabilisation et la phase d'ajustement structurel. La première a pour but d'assainir la situation financière

9. Sur le rapprochement entre la FMI et la Banque mondiale à cette époque, voir entre autres Richard E. Feinberg, « The Changing Relationship between the World Bank and the International Monetary Fund », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, p. 545-560; Marie-France L'Héritau, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*, Paris, PUF, 1986; Manuel Guitian, « Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international », *Finances et Développement*, décembre 1980, p. 23-28 et mars 1981, p. 8-12; Michael Dooley et C.M. Watson, « La stratégie de la dette entre dans une nouvelle phase », *Finances et Développement*, septembre 1989, p. 8-12; Richard Erb, « Ajustement, croissance et rôle du Fonds », *Finances et Développement*, mars 1986, p. 2-6; Hiroyuki Hino, « La collaboration FMI-Banque mondiale », *Finances et Développement*, novembre 1986, p. 10-15.

10. OCDE, *Ajustement et équité dans les pays en développement*, Paris, 1992; Ivan Christian, *La Banque mondiale*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1995.

11. John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

des pays, de réduire leurs déficits. La seconde s'étale dans le temps. Elle suppose des réformes de structure, se traduisant par une redéfinition du rôle de l'État et de l'insertion internationale des pays.

La phase de stabilisation comporte trois grandes réformes : 1) la réduction des dépenses gouvernementales, 2) le contrôle de la masse monétaire et du crédit et 3) la dévaluation de la monnaie. Ces réformes doivent permettre de résorber les déficits internes et d'améliorer la balance des paiements.

La phase d'ajustement structurel reprend toutes les mesures de stabilisation et les complète par des réformes de structure ; réformes qui, de manière générale, impliquent la libéralisation des marchés domestiques, la privatisation de certaines entreprises publiques et la libéralisation du commerce extérieur. De manière schématique, les PAS avaient pour objectif de créer un environnement favorable à l'entreprise privée.

Revenons plus en détail sur les étapes idéales à suivre pour un pays s'engageant dans un PAS¹². La première étape impose la dévaluation de la monnaie nationale et l'ajustement des taux de change. Ces mesures doivent permettre un accroissement de la compétitivité internationale des exportations du pays.

Dans la seconde étape, il s'agit d'adopter des politiques anti-inflationnistes et des mesures de restriction de la demande intérieure. Pour cela, il faut réduire le taux de croissance de l'offre de monnaie, effectuer un ajustement fiscal et réduire certains coûts, comme ceux associés aux salaires.

La troisième étape veut restaurer les mécanismes du marché. Sur le plan interne, cela passe par la réduction du contrôle des prix (ce qui suppose l'élimination des subventions liées à l'alimentation ou à l'énergie), la hausse des taux d'intérêt (par l'élimination des aides au crédit) et la désindexation des salaires. Toutes ces mesures doivent permettre de réduire la demande interne. Sur le plan externe, la restauration des mécanismes de marché suppose la libéralisation du commerce (par la réduction, voire l'élimination des droits de douane et l'élimination des licences) et des paiements.

La quatrième étape est la privatisation, qui peut prendre plusieurs formes : dépossession totale du secteur public de ses entreprises, vente de parts ou sous-traitance de certaines activités. La privatisation peut également, comme terme générique, suggérer la création d'incitations

12. Thomas J. Bierstaker, « Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions », *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990, p. 486.

au développement du secteur privé – par exemple, aménager des systèmes de taxation avantageux, créer des marchés privés de capitaux, réduire certaines taxes indirectes (comme les contrôles de pollution ou la réglementation sur la protection des travailleurs).

Bien entendu, il s'agit d'une approche schématique, qui a d'ailleurs connu des changements récemment à la faveur des nouvelles initiatives qui ont été prises notamment pour réduire l'endettement des pays les plus pauvres et « éradiquer » la pauvreté. On met également davantage l'accent maintenant sur la protection sociale et sur le rôle des institutions politiques (gouvernance). D'un pays à l'autre, enfin, l'approche peut changer, mais sur le fond la ligne générale demeure : le problème du développement est fondamentalement un problème d'inadaptation des structures économiques et des conditions environnantes aux évolutions de l'économie mondiale¹³.

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Le Groupe de la Banque mondiale¹⁴ comprend la BIRD et ses filiales : la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (AID), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

13. Pour une présentation critique des approches de la Banque, voir Bonnie Campbell, « La gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par les projets de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale », dans B. Campbell, F. Crépeau et L. Lamarche, *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, Montréal, CEDIM, 2000, p. 1-42. D'autres auteurs défendent un point de vue plus nuancé, même si leurs conclusions sont tout aussi critiques : Frances Stewart, en particulier dans son ouvrage *Adjustment and Poverty: Options and Choices* (New York, Routledge, 1995), considère que l'ajustement est inévitable, pour des raisons qui tiennent autant aux erreurs de politiques qu'aux effets des chocs extérieurs. Les résultats de ses recherches tendent à montrer également que les résultats des PAS sont divers et qu'ils dépendent de la structure économique du pays et des choix politiques qui sont faits par les gouvernements en matière d'application. Elle préconise toutefois une approche orientée vers la croissance à moyen terme, plutôt que celle à court terme, et des politiques d'austérité ainsi qu'une attention plus grande à la réduction de l'endettement et aux chocs externes. Ce point de vue est partagé par Joseph Stiglitz, dont la démission en tant qu'économiste en chef de la Banque mondiale a sérieusement ébranlé la confiance de l'institution dans l'application de ses programmes. Stiglitz fait part de ses « frustrations » et explique sa décision dans « What I learned at the World Economic Crisis : *The Insider* », *The New Republic*, 17 avril 2000.

14. Strictement parlant, le Groupe ne comprend que la BIRD et l'AID.

La BIRD

La Banque mondiale accorde des prêts aux pays en développement pour les aider à lutter contre la pauvreté et pour financer des investissements destinés à stimuler la croissance de l'économie. Elle prête directement aux pays dont le PIB par habitant est inférieur à 5 445 \$, ou aux entreprises et autres unités économiques, mais dans ce cas les prêts doivent être garantis par le gouvernement du pays concerné¹⁵. On distingue les prêts d'investissement des prêts d'ajustement¹⁶. Les prêts d'investissement touchent les routes, les centrales électriques, les écoles, les réseaux d'irrigation, ainsi que certaines activités comme les services de vulgarisation agricole, la formation des enseignants, ou les programmes qui visent à améliorer le régime alimentaire des enfants et des femmes enceintes. Certains prêts de la Banque mondiale financent des réformes structurelles visant à rendre l'économie d'un pays plus stable, plus efficace et plus ouverte aux forces du marché. En 1999, la BIRD a financé 131 projets, ce qui représente un déboursé de 22,2 milliards de dollars américains. La Banque mondiale apporte également une « assistance technique » aux gouvernements ou leur fournit les conseils d'experts afin de les aider à rendre certains secteurs bien précis de leur économie plus performants et plus à même d'atteindre les objectifs fixés en matière de développement national. En général, les prêts s'échelonnent sur quinze à vingt ans, avec un différé d'amortissement de cinq ans. Une partie des fonds prêtés par la BIRD aux pays en développement vient des contributions des États membres, mais l'essentiel provient d'obligations émises sur les marchés financiers internationaux. Comme celles-ci sont garanties par tous les États membres, à hauteur de leurs quotes-parts respectives, la BIRD peut ainsi bénéficier d'excellentes conditions sur les marchés financiers ; les taux d'emprunt sont très proches du LIBOR¹⁷.

Les engagements de prêt de la Banque mondiale se répartissaient ainsi en 1999-2000 : Extrême-Orient et Pacifique, 34 % ; Amérique latine et Caraïbes, 27 % ; Europe et Asie Centrale, 18 % ; Asie du Sud, 9 % ; Afrique, 7 % ; Moyen-Orient et Afrique du Nord, 5 %. Mis à part le fait que l'Afrique est le parent pauvre des prêts de la Banque mondiale, on notera que, depuis la création de la BIRD et de l'AID, onze pays qui ne

15. Remarquons que la BIRD ne peut, selon ses statuts, intervenir dans les affaires intérieures d'un État membre.

16. Les prêts d'investissement se divisent ainsi : prêts d'investissement spécifiques, prêts sectoriels, prêts d'urgence, prêts au secteur financier, prêts d'assistance technique, prêts au développement des connaissances et à l'innovation et prêts-programmes évolutifs. Les prêts d'ajustement sont conditionnels à la conclusion d'un accord avec le FMI. On retrouve les prêts d'ajustement structurel, les prêts de réhabilitation, les prêts pour la réduction de l'encours et du service de la dette et, depuis 1998, les prêts d'ajustement structurel programmés et les prêts spéciaux d'ajustement structurel spécial.

17. Taux interbancaire sur le marché de Londres (voir l'annexe III).

se classent pas parmi les plus pauvres de la planète ont à eux seuls concentré plus de 55 % de l'aide financière apportée. On retrouve en tête de liste l'Inde avec près de 54 milliards de dollars, suivie de la Chine (34,7 milliards), du Mexique (31,2 milliards), du Brésil (28,7 milliards) et de l'Indonésie (28,2 milliards). La Russie, avec 11,8 milliards, figure au dixième rang, suivie des Philippines (11,3 milliards)¹⁸.

La Société financière internationale

La SFI a été créée en juillet 1956 afin de promouvoir dans les pays en développement les entreprises productives du secteur privé en leur accordant directement des prêts. Elle peut également prendre des participations dans des prêts d'autres organismes financiers ou administrer ces prêts. Contrairement à ceux de la BIRD, les prêts de la SFI ne sont pas garantis par les gouvernements. La SFI peut aussi prendre des participations dans les entreprises qu'elle finance, jouer un rôle de catalyseur auprès des autres investisseurs du secteur privé et travailler au développement des marchés financiers dans les pays en développement. C'est en quelque sorte une banque d'investissement qui cherche à instaurer un climat de confiance entre les différents partenaires des secteurs privé, public ou semi-public, dont elle permet l'association. Deux comités consultatifs réunissant des banquiers et des gens d'affaires, le Banking Advisory Panel et le Business Advisory Panel, aident les dirigeants à prendre les décisions et assurent la liaison entre la SFI et le milieu des affaires.

L'Association internationale de développement

L'Association internationale de développement (AID¹⁹) a été créée le 24 septembre 1960, suivant la proposition formulée par les États-Unis lors de l'assemblée annuelle du 29 septembre 1959. Bien que l'idée de l'AID ait été lancée dès 1949 à l'ONU, il a fallu attendre 1958 pour que le projet se concrétise, à l'initiative du sénateur américain Moroney qui proposait que des ressources spécifiques du budget américain, auxquelles pourraient s'ajouter des contributions des autres pays, soient affectées à un fonds géré par la Banque mondiale.

L'AID est affiliée à la Banque mondiale et accorde des prêts presque sans intérêt aux pays les plus pauvres. Seuls les pays ayant un revenu annuel par habitant inférieur à 1 305 \$ peuvent emprunter à l'AID. Les prêts de l'AID, connus sous le nom de « crédits », sont accordés pour une

18. Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2801.asp>.

19. L'Association est mieux connue sous son acronyme anglais IDA.

période de trente-cinq à quarante ans (selon la surface financière du pays emprunteur), avec un différé d'amortissement de dix ans. Les termes financiers sont relativement généreux. Étant donné la durée du prêt, 85 % du prêt équivaut à un don. Cependant, il faut mentionner que les conditions à remplir par les emprunteurs sont aussi rigoureuses que celles exigées pour un prêt de la BIRD.

Notons enfin que l'AID n'a pas à strictement parler de capital propre. Ses ressources proviennent des souscriptions et contributions versées par les États membres de la BIRD ainsi que des transferts que fait cette dernière de ses bénéfices accumulés et du remboursement des crédits qu'elle a consentis. Comme les prêts accordés sont à peu près à fonds perdus, l'AID doit procéder régulièrement à la reconstitution de ses ressources.

L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)

Fondée le 12 avril 1988, l'AMGI a pour mission de favoriser l'investissement privé dans les pays en développement. Elle propose une garantie des investissements pour protéger les investissements des risques non commerciaux tels que les guerres, les troubles civils et les nationalisations. Elle aide également, par ses conseils, les gouvernements à attirer les investissements privés dans leur pays. En l'absence d'accord international en matière d'investissement, l'Agence a joué pendant longtemps un rôle important dans la protection de l'investissement privé.

Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)

Créé le 14 octobre 1966, le CIRDI n'est pas, contrairement à la SFI et à l'AID, un organisme de financement. Son but est de participer à l'accroissement des transferts financiers vers les pays en voie de développement. Plutôt que d'apporter du financement supplémentaire, il se propose, par des mécanismes d'arbitrage ou de conciliation, d'aider à créer un climat de confiance plus favorable aux investissements directs. Il règle également les différends qui pourraient survenir entre les investisseurs étrangers et les États d'accueil.

En créant le CIRDI, la Banque mondiale souhaitait disposer d'une institution d'arbitrage international indépendante et éviter ainsi d'être submergée par les litiges en matière d'investissement. Le CIRDI gère tous les litiges relatifs aux contrats d'investissement internationaux, aux législations et réglementations nationales en matière d'investissement, de

même qu'à l'application des traités bilatéraux ou multilatéraux. Le CIRDI joue un rôle de médiation, de conciliation et d'arbitrage, et le recours à ses services est volontaire. Par contre, une fois la procédure enclenchée, aucune des deux parties ne peut renoncer à l'arbitrage et les pays doivent appliquer la décision prise. En l'absence d'accord multilatéral sur l'investissement, et confronté à une véritable prolifération des accords bilatéraux et régionaux, le CIRDI a vu son rôle et son autorité renforcés ces dernières années, notamment pour tout ce qui concerne les litiges liés à des problèmes de guerres civiles, les troubles politiques et l'expropriation. Certains accords régionaux, l'ALENA par exemple, possèdent leurs propres mécanismes de règlement des différends. Les entreprises et les États peuvent également faire appel à d'autres institutions d'arbitrage, comme la Chambre de commerce internationale (CCI), l'American Arbitration Association, l'International Bar Association ou encore la Commission des Nations Unies pour le droit du commerce international (CNUDCI), mais le CIRDI demeure l'organisme privilégié et celui dont l'expertise est la mieux reconnue²⁰.

20. Sur les mécanismes et les débats entourant les investissements internationaux, voir Rémi Bachand, *Les mécanismes de règlement des différends relatifs aux investissements. L'ALENA comme modèle ?*, Cahier de recherche 00-3, GRIC, <http://www.unites.uqam.ca/gric/publication>.

CHAPITRE

4

L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE a vu officiellement le jour le 30 septembre 1961. Dotée d'un mandat élargi, la nouvelle organisation vient ainsi remplacer l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) devenue quelque peu obsolète depuis la signature du Traité de Rome. Il s'agit d'une institution internationale d'un type particulier. D'une part, elle n'a pas pour vocation d'être universelle, mais plutôt de regrouper de manière sélective un certain nombre de pays qui partagent les mêmes valeurs, sur le plan du marché et de la démocratie notamment. D'autre part, elle a pour mandat de favoriser une approche concertée entre les

membres pour tout ce qui a trait aux questions économiques et de développement. Elle fonctionne également sur le principe du consensus et, à ce titre, elle vise surtout à établir des codes de bonne conduite dans les relations entre les membres.

DE L'OECE À L'OCDE

Rappelons que l'OECE fut créée le 16 avril 1948, soit moins d'un an à peine après que le secrétaire d'État George Marshall eut prononcé son célèbre discours sur le relèvement économique de l'Europe à l'université Harvard, le 5 juin 1947. C'est à l'initiative de la France et du Royaume-Uni que sera convoquée, en réponse à ce discours, une conférence qui se tiendra à Paris durant la deuxième moitié de juillet et à laquelle participeront, outre ces deux pays, quatorze pays européens, l'Union soviétique ayant, par la voix de son ministre des Affaires étrangères Molotov, décliné l'invitation, au grand soulagement de tous d'ailleurs. L'objet de la conférence était de préparer un programme conjoint de reconstruction économique et d'établir les besoins en assistance financière et technique qu'il reviendrait par la suite à une institution dûment créée à cette fin d'administrer avec la collaboration des États-Unis. Dans un contexte marqué par les débuts de la guerre froide et les très grandes difficultés matérielles auxquelles devaient alors faire face les pays européens, les États-Unis entendaient avant tout traiter l'Europe comme une unité et inciter ces pays à prendre ensemble, avec leur appui et leur collaboration, les mesures nécessaires pour reconstruire et moderniser leurs économies dévastées par la guerre¹. Il s'agissait, par ce programme d'assistance, d'unifier économiquement et politiquement l'Europe et, par l'arrimage des économies européennes à celle des États-Unis, d'établir un axe atlantique durable. Sur un autre plan, il s'agissait aussi pour les États-Unis de s'assurer de l'appui des Européens à leur ambitieux projet de reconstruction de l'économie mondiale sur les principes de la liberté économique et de la règle de droit et, par la même occasion, de mettre le continent européen à l'abri de la menace communiste².

1. Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires, 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 181.

2. Voir à ce sujet : Gérard Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine. Le plan Marshall et l'unité européenne, 1945-1952*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1992 ; Ernst H. Van Der Beugel, *From Marshall Plan Aid to Atlantic Partnership*, Amsterdam, Elsevier Publishing Company, 1966 ; Harry Bayard Price, *The Marshall Plan and its Meaning*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1955 ; Imanuel Wexler, *The Marshall Plan Revisited : The European Recovery Program in Economic Perspective*, vol. 55, Westport, Conn., Greenwood Press, 1983 ; William Diebold, *Trade and Payments in Western Europe*, New York, Harper and Row, 1952 ; Richard T. Griffiths, *À la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997 ; Robert E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis*, Berkeley, University of California Press, 1986 ; Marc Ouin, *L'OECE et le Marché commun : les raisons d'être d'une union économique des dix-sept*, Paris, OECE, 1958.

Toujours est-il que la Conférence de Paris débouchera sur la mise sur pied d'un comité provisoire, le Comité de coopération économique européen, ayant pour mandat de préparer un programme de développement économique qui, rapidement accepté et finalisé par les États-Unis, débouchera sur l'octroi par ces derniers d'une première aide de cinq milliards de dollars pour l'année 1948. En mars 1948, le comité formera un groupe de travail dont le mandat sera de préparer une charte pour la création d'une organisation permanente. Présentée le 15 avril de la même année, la Convention de coopération économique européenne sera signée le jour suivant par les seize pays européens et par les commandants des zones d'occupation en Allemagne. L'OECE était ainsi créée. Robert Marjolin en deviendra le premier secrétaire, et le siège de l'organisation sera situé à Paris, au Château de la Muette. La République fédérale d'Allemagne entrera officiellement dans la nouvelle organisation en 1949 et l'Espagne, dix ans plus tard, le 20 juillet 1959. Bien qu'ils n'en soient pas membres, le Canada et les États-Unis, comme pourvoyeurs de fonds, seront toujours étroitement associés aux travaux³ de l'OECE.

L'OECE disposait d'une structure permanente et visait les objectifs suivants :

promouvoir la coopération entre les pays participants et les programmes nationaux de production pour hâter la reconstruction de l'Europe, intensifier les échanges intra-européens en abaissant les droits de douane et autres obstacles au développement des échanges, étudier la possibilité de créer une union douanière ou une zone de libre-échange, étudier la possibilité d'une multilatéralisation des paiements, et instaurer les conditions propres à permettre une meilleure utilisation de la main-d'œuvre⁴.

Privilégiant une approche concertée et consensuelle, l'OECE fut un centre permanent de consultation et de coopération entre les pays européens qui, grâce à elle, firent l'apprentissage de la collaboration et de la solidarité⁵. Elle permit de maintenir un dialogue permanent entre l'Europe et les États-Unis et contribua, par l'économie, à faire l'unité du bloc occidental face à l'Union soviétique. Cette dernière réagira d'ailleurs

3. Sur l'OECE, voir : Richard N. Cooper *et al.*, *Can Nations Agree? Interdependence and International Economic Cooperation*, Washington, Brookings Institution 1986 ; H.G. Aubrey, *Atlantic Economic Cooperation : The Case of the OECD*, New York, Council in Foreign Relations, 1967 ; Richard N. Cooper, *Economies and Interdependence : Economic Policy in the Atlantic Community*, New York, Council on Foreign Relations, McGraw-Hill, 1968 ; H.T. Adam, *L'organisation européenne de coopération économique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949 ; OCDE, *L'OCDE, Historique, objectifs, structure*, Paris, 1966 ; OECE, *L'organisation européenne de coopération économique, Historique et structure, Division de l'information*, Paris, 1960, 8^e édition ; OECE, *Notes et études documentaires, Bilan de dix années de coopération économique européenne*, n^{os} 2458 et 2459, septembre 1958 ; Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.

4. Extrait du site <http://www.oecd.org>.

5. Voir Gérard Bossuat, *op. cit.*

à sa création par l'institution, le 25 janvier 1949, du Conseil d'assistance économique mutuelle, mieux connu sous le nom de COMECON. Sur le plan organisationnel, l'OECE ne diffère guère des autres grandes institutions internationales puisqu'on y retrouve un conseil, où sont représentés tous les pays membres, un comité exécutif, composé de représentants de sept pays élus annuellement, et un secrétaire général responsable de la bonne marche de l'institution. Tout comme à l'OMC aujourd'hui et tout comme il en est encore de l'OCDE, c'était surtout au sein des comités spécialisés que se faisait l'essentiel des travaux. Ces comités étaient soit horizontaux, soit verticaux⁶.

Au départ, l'OECE devait être une organisation provisoire qui, une fois l'économie européenne relevée, aurait dû mettre fin à ses activités. Mais, sous les pressions des États-Unis, l'organisation deviendra finalement permanente.

Conformément au mandat qui était le sien, l'OECE a orienté son activité dans cinq directions : le relèvement économique, la répartition de l'aide américaine et canadienne, la coordination des politiques, la coopération monétaire et l'intégration économique. Pour les quatre premiers points, le bilan de l'OECE fut très positif et dépassa les attentes initiales. On estime qu'entre le moment où la Loi sur la coopération économique a été adoptée par le Congrès, le 2 avril 1940, et le 30 juin 1952, soit neuf mois après la décision américaine de remplacer l'Agence américaine de coopération économique (Economic Cooperation Administration) par l'Agence de sécurité mutuelle (Mutual Security Agency), l'aide américaine s'est élevée à 12,8 milliards de dollars américains, dont 3,2 milliards sont allés au Royaume-Uni, 2,7 milliards à la France, 1,5 milliard à l'Italie, 1,4 milliard à l'Allemagne et 1 milliard aux Pays-Bas. Dès la fin de l'année 1949, les États-Unis ont infléchi leur politique d'aide estimant, d'une part, que les pays bénéficiaires ne libéralisaient pas suffisamment rapidement leurs échanges et, d'autre part, que les contrôles et l'affectation des fonds ne remplissaient pas leurs exigences en matière de réarmement en particulier. Ils mettront brutalement un terme au programme d'aide et décideront, le 10 octobre 1951, de fusionner l'aide économique et l'assistance militaire.

6. L'OECE comptait en 1960 six comités « horizontaux », dont les trois plus importants étaient le Comité économique (initialement appelé comité des Programmes) chargé, entre autres choses, d'examiner et de suivre la situation économique et les politiques économiques des pays membres ; le comité des Échanges, chargé notamment d'examiner et de veiller à la mise en œuvre des mesures de libéralisation des échanges notifiées par les pays membres ; et le comité des Paiements intra-européens, chargé des problèmes monétaires et financiers de paiements, de même que de tout ce qui avait trait aux investissements, à la libéralisation des mouvements des capitaux et aux transactions invisibles. À ces trois comités venaient s'ajouter le comité fiscal, le comité de la Main-d'œuvre et le comité des Territoires d'outre-mer. Des comités dit verticaux furent également créés par le conseil de l'OECE pendant les quelque dix années de son existence, ayant pour mandat de suivre la conjoncture et les politiques dans un secteur d'activité particulier, par exemple l'énergie, le charbon, le pétrole, l'électricité, le gaz, la sidérurgie, le textile, les mines, etc. En 1960, on en comptait quinze.

Sur le plan monétaire, l'OECE joua également un rôle crucial dans le rétablissement des échanges commerciaux et la mise en place d'un système européen des paiements par suite de la signature d'un premier accord de compensation multilatérale le 18 novembre 1947 (la Banque des règlements internationaux se voyant confier le mandat d'en assurer la mise en application), puis d'un nouvel accord, le 18 juillet 1950, portant sur la création de l'Union européenne des paiements. Le système de compensation multilatérale des paiements mis en place permettra de pallier le manque de devises tout en contournant l'épineux problème des déficits commerciaux, et ce, en combinant deux mécanismes : le premier de compensation mensuelle des créances et des dettes des pays bénéficiaires aux comptes de l'Union à la BRI, et le second de facilitations de crédit plus ou moins automatiques octroyées aux pays dont la position était débitrice à l'égard de l'Union. Avec le rétablissement graduel des échanges et des opérations sous devises, le système sera assoupli puis, finalement, refondu avec la signature de l'Accord monétaire européen le 5 août 1955, de manière à favoriser le recours aux arbitrages du marché et à n'utiliser le système des compensations qu'en dernier recours. Le Fonds européen des échanges fut aussi institué pour venir en aide aux pays européens éprouvant des difficultés de balance des paiements.

Sur le plan de la coopération économique, le bilan de l'OECE fut également très positif. Sur le plan sectoriel tout d'abord, et ce grâce au travail des comités spécialisés, sur le plan de la libéralisation des échanges ensuite, les principes du GATT servant de principes directeurs dans l'application mutuelle de la clause de la notion la plus favorisée, l'élimination des restrictions quantitatives et l'ouverture réciproque des frontières. Notons l'adoption par les pays membres du code de libéralisation le 18 août 1950, puis du code de libéralisation des échanges et des transactions invisibles le 20 juillet 1951 et, enfin, du code de libéralisation des mouvements de capitaux le 4 décembre 1959.

Cela dit, malgré ses succès initiaux, l'OECE commence à décliner en 1952 et semblera en sursis jusqu'à son remplacement par l'OCDE. Les raisons de ce déclin sont multiples, mais on peut en retenir au moins cinq :

1. La fin inattendue du plan Marshall pendant la guerre de Corée ;
2. Le changement d'orientation des États-Unis au profit de l'OTAN ;
3. Le fait qu'en matière de sécurité militaire l'Agence de sécurité mutuelle commence dès janvier 1952 à remplacer l'OECE sur certains plans ;
4. L'échec des tentatives successives du secrétariat de faire accepter par les pays membres un plan de développement intégré ; et
5. Les profondes divergences de vues sur l'unification européenne.

De ces cinq raisons, la dernière fut la plus décisive.

Conformément aux souhaits des États-Unis, la convention de coopération économique européenne indique clairement la voie à suivre en matière d'intégration : l'union économique. L'entrée en vigueur de l'union douanière entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg en janvier 1948, le traité signé à Londres le 5 mai 1949 portant création du Conseil de l'Europe, puis la signature à Paris le 18 avril 1951 du traité constitutif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) allaient dans cette direction et participaient de ce projet d'union européenne.

Très rapidement toutefois, l'OECE fut confrontée à trois thèses : 1) L'Angleterre, troisième puissance mondiale, souhaitait établir une relation privilégiée avec les États-Unis, servir de pont entre ces derniers et l'Europe et créer une fédération des pays européens contre l'Union soviétique. 2) Les États-Unis, quant à eux, voyaient dans l'intégration européenne la reproduction et la mise en application à l'échelle régionale de leur projet universaliste qui était de créer une économie mondiale unifiée par le marché et régie par la règle de droit. 3) La France souhaitait créer une union douanière et économique ancrée dans un projet politique visant à faire de l'Europe une « troisième force », ce qui impliquait le transfert progressif de certains domaines de compétence nationale vers une autorité régionale, à partir d'un noyau dur de pays liés par une histoire commune, comme le proposera le plan Schuman-Monet de 1950. Le projet un moment envisagé d'« otaniser » l'OECE sera finalement écarté, et l'organisation survivra par défaut autant que par nécessité. C'est finalement en dehors d'elle que se fera l'intégration européenne.

La signature à Rome, le 25 mars 1957, des deux traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Commission européenne de l'énergie atomique (CEEA) viendra relancer le projet d'union économique et politique, un moment remis en question par l'échec du projet de Communauté européenne de la défense (CED), et donnera aux Six une nouvelle dynamique européenne. Le projet du secrétariat de l'OECE d'établir une zone européenne de libre-échange s'embourbera dans des discussions, avec le double résultat que, d'une part, le 15 décembre 1958, le comité intergouvernemental mandaté pour le concrétiser suspendra définitivement ses travaux et, d'autre part, le Royaume-Uni ira de l'avant avec son propre projet d'intégration. Celui-ci verra le jour le 4 janvier 1960 avec la signature par l'Autriche, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et le Portugal de la convention portant création de l'Association européenne de libre-échange.

L'OCDE

Septembre 1961 marque la fin de l'OECE, qui se trouve remplacée par l'OCDE. Contrairement à la précédente organisation, l'OCDE n'est pas une organisation européenne, mais une organisation internationale dans la mesure où, outre les pays européens, en font partie les États-Unis, le Canada, le Japon, mais aussi aujourd'hui des pays en développement comme la Turquie, le Mexique et la Corée. L'OCDE a pour mission générale de renforcer l'économie de ses pays membres, d'en améliorer l'efficacité, l'ouverture et la croissance. Elle rassemble aujourd'hui vingt-neuf pays⁷.

En vertu de la convention signée le 14 décembre 1960 (articles 1, 2 et 3)⁸, l'Organisation a pour objectif de promouvoir des politiques visant à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie des populations, tout en maintenant la stabilité financière dans les pays membres de l'OCDE et à l'échelle mondiale. L'article 1 stipule en outre que les pays membres contribuent à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire. Les pays membres s'engagent également à assurer la croissance économique et la stabilité interne et externe, à réduire les obstacles aux échanges de biens et de services, à libéraliser les mouvements de capitaux et à contribuer au développement économique des pays du monde entier. L'article 2 précise que « les membres conviennent » de contribuer au développement économique des pays membres et non membres par des moyens appropriés et, en particulier, par l'apport de capitaux, en tenant compte de l'importance que présentent pour leur économie la fourniture d'assistance technique et l'élargissement des débouchés offerts à leurs produits d'exportation. L'article 3 précise quant à lui que les membres conviennent : 1) « de se tenir mutuellement informés » et « de fournir à l'Organisation les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches » ; 2) « de se consulter de manière continue, d'effectuer des études et de participer à des projets d'un commun accord » ; et 3) « de coopérer étroitement, s'il y a lieu par une action coordonnée ».

7. Soit l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.

8. Le libellé de l'article 1 est le suivant : « L'Organisation de coopération et de développement économiques (appelée ci-dessus l'« Organisation ») a pour objectif de promouvoir des politiques visant : a) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ; b) à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ; c) à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales. »

L'OCDE demeure toutefois, comme nous l'avons dit plus haut, une organisation d'un type particulier. Tout d'abord, si sa raison d'être est de promouvoir la coopération et la coordination des politiques en matière économique, il ne s'agit pas à proprement parler d'une institution spécialisée. À peu près tout ce qui touche de près ou de loin à l'économie entre dans le champ de ses activités et de sa compétence : l'éducation, les affaires sociales, l'environnement, la gestion publique, la science et la technologie, par exemple. Ses activités peuvent aussi croiser celles d'autres organisations économiques internationales : l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour les échanges, le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque des règlements internationaux (BRI) pour les politiques monétaires et les mouvements de capitaux, la Banque mondiale (BM) pour les questions relatives au développement, voire l'Organisation internationale du travail (OIT) pour celles relatives au marché du travail, pour ne citer que ces quelques exemples. Il ne s'agit pas non plus à proprement parler d'une organisation à vocation universelle ni d'une organisation à vocation régionale, mais plutôt d'un forum de concertation, de coopération et de coordination économique.

L'expression souvent utilisée « club des pays riches » est sans doute celle qui se rapproche le plus de la réalité : l'OCDE regroupe vingt-neuf pays qui représentent à peine un peu plus de 15 % de la population mondiale, mais qui assurent environ 75 % de la production mondiale, plus de 80 % des investissements directs dans le monde et plus de 60 % des exportations mondiales. C'est une organisation assez homogène également sur le plan économique, ce qui n'exclut pas certains écarts importants entre les pays, ne serait-ce que dans le revenu par habitant, le développement ou la taille. Mais l'organisation n'est pas pour autant un club fermé, comme le montre l'adhésion récente de deux pays dits « émergents », en l'occurrence le Mexique en 1994 et la République de Corée en 1996. Fondamentalement, l'OCDE est une organisation intergouvernementale vouée à la promotion et à la défense, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, d'un modèle de développement économique et social fondé sur les principes et les valeurs de l'économie de marché, de la démocratie pluraliste et du respect des droits de l'homme.

L'OCDE se caractérise aussi par son mode de fonctionnement. Trois grands principes guident l'Organisation depuis sa création : la transparence, la concertation et le consensus. L'article 3 de la Convention de 1960 auquel nous faisons référence plus haut est d'ailleurs on ne peut plus précis à ce sujet. L'article 6 va encore plus loin puisqu'il stipule que, si chaque pays membre dispose d'une voix, les décisions doivent être prises et les recommandations être faites « par accord mutuel de tous les membres », « que l'abstention d'un membre de voter une décision ou une

recommandation » ne fait pas obstacle à cette décision ou recommandation, « que celle-ci n'est alors pas applicable au membre qui s'abstient et, enfin, que toute décision pour être applicable à un membre doit répondre aux prescriptions constitutionnelles. En pratique, l'OCDE a toujours fonctionné à l'image de ces clubs qui se donnent des règles communes qui, parce qu'elles sont communes, doivent rallier l'adhésion du plus grand nombre et être appliquées par le plus grand nombre. Aussi, rares ont été les décisions à caractère contraignant ; l'OCDE formule plutôt des recommandations. Mais, étant donné l'importance accordée aux consultations entre l'organisation et les membres, de même que des membres entre eux, ce à quoi il faut ajouter le rôle interne joué par les comités, « le moteur central de l'institution⁹ », les recommandations, les déclarations, les accords portent en eux une certaine obligation morale, qui n'est pas sans avoir en pratique un impact important sur les politiques, les législations, les pratiques gouvernementales ou les réglementations des pays membres. Si l'on a pu parler du « consensus de Washington », il faut aussi parler du « consensus du Château de la Muette ».

Structure

L'autorité suprême de l'OCDE est le Conseil qui se compose d'un représentant de chaque pays membre et d'un représentant de la commission européenne. L'OCDE compte également environ 200 comités, groupes de travail, sous-groupes techniques, 40 000 experts et 1850 agents pour son secrétariat¹⁰.

Avec le temps, l'OCDE a tissé des liens étroits avec les pays non membres, industrialisés et en voie de développement.

Le Conseil est « l'organe duquel émanent tous les actes de l'organisation » (art. 7). Il nomme le Secrétaire général pour une période de cinq ans. C'est lui qui, avec l'aide de son cabinet, de sa division juridique et de son personnel administratif (environ 600 personnes, surtout des économistes), assure en pratique la direction de l'organisation et sa représentation. Son

9. Henri Chavranski, *L'OCDE au cœur des grands débats économiques*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 55.

10. Les ressources financières de l'OCDE proviennent des contributions des membres au prorata de leur PIB au cours des trois dernières années. La contribution des pays les plus importants ne peut toutefois dépasser le quart (25 %) du total des dépenses, alors que celle des plus petits, comme l'Islande et le Luxembourg, ne peut descendre en dessous de 0,10 % des dépenses. La contribution d'un pays ne peut augmenter de plus de 10 % par an. Actuellement, les États-Unis assument le paiement du quart des dépenses totales, suivis de près par le Japon. La part du Canada avoisine 2,7 % du total des dépenses.

titulaire actuel est un ancien ministre du gouvernement Trudeau, l'honorable Donald Johnston. L'organisation est divisée en directions, départements et services, mais son originalité tient à ses quelque 200 comités, sous-comités, groupes de travail et autres groupes techniques.

Le département des Affaires économiques est de loin le département le plus important de l'OCDE. Il examine l'évolution économique et financière des pays de l'OCDE et de certains pays non membres. Deux comités majeurs dépendent de lui : le Comité de politique économique (CPE) et le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, mieux connu sous son acronyme anglais de comité EDR (Economic and Development Review). C'est du CPE que relèvent notamment le groupe de travail n° 1, chargé des politiques macroéconomiques et structurelles¹¹, et le groupe de travail n° 3, chargé des questions et mesures relatives à l'équilibre des paiements internationaux¹².

Le Comité EDR a pour tâche principale de préparer les études économiques, d'examiner les politiques macroéconomiques et structurelles de chacun des pays membres et de formuler des recommandations. Notons que c'est du travail de ces deux comités et du département des Affaires économiques que sont sorties les principales études et lignes directrices en matière d'ajustement structurel qui guident non seulement l'action des gouvernements des pays membres depuis le début des années 1980, mais également les rapports entre ces derniers et les pays non membres, notamment les anciens pays socialistes.

Pour ce qui est du développement, l'OCDE dispose de trois entités. Le Comité d'aide au développement (CAD), le Centre de développement et le Club du Sahel qui traite exclusivement des questions relatives à l'Afrique occidentale. Le CAD est un comité important au sein de l'OCDE. Il date de la création de l'OCDE, du moins sous cette nouvelle dénomination puisqu'il avait été créé en janvier 1960 sous l'appellation de Groupe d'aide au développement (GAD). Le mandat du CAD n'est pas de verser directement des fonds d'aide au développement, ce qui

11. Par exemple les questions relatives à la fiscalité, à la répartition des revenus, à la réglementation, au vieillissement des populations, à l'emploi, etc.

12. Le groupe de travail n° 3 est le groupe de travail le plus important de l'organisation. Il n'est pas ouvert à tous les membres et ses travaux sont confidentiels. Son mandat est d'assurer la coordination des politiques macroéconomiques, d'examiner les politiques économiques et monétaires susceptibles d'assurer un meilleur équilibre des balances des paiements et de surveiller l'évolution de la dette internationale. Le groupe relève du Comité de politique économique, un comité dont l'origine remonte à l'OECE et à la décision prise par le Conseil, le 29 avril 1959, de remplacer par ce nouveau comité l'ancien groupe de travail chargé de coordonner les politiques économiques. En font partie les pays du G7, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Le Secrétariat participe à ses travaux, de même que les représentants du FMI, de la BRI et de l'Union européenne. Le groupe d'experts et autres groupes *ad hoc* font de l'OCDE un véritable *Think Tank* en matière de politique économique. C'est de ces comités que sortent la plupart des analyses, études et autres rapports qui alimentent les discussions et définissent les orientations générales de l'organisation.

relève des gouvernements et du secteur privé, mais de promouvoir, d'améliorer et de coordonner l'effort d'aide des pays membres. Le CAD, à l'image du CPE et du Comité EDR, a institué en 1962 un mécanisme dit d'« examen annuel de l'aide », mais sans que cela porte réellement à conséquence. Comme le montrent les tendances de l'aide au développement depuis le début de la décennie, l'objectif recommandé par la commission Pearson dans son rapport *Partners for Development* (1969), une aide qui représenterait 0,70 % du PNB/PIB, ne correspond plus guère à la réalité des faits. Nous y reviendrons.

Le CAD relève de la Direction de la coopération pour le développement. Celle-ci a redéfini son mandat dans un document rendu public en 1996 et intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*. Le rapport insiste notamment sur le partenariat et l'apport du secteur privé au financement du développement, ainsi que sur les moyens de favoriser une plus grande intégration des pays en développement à l'économie mondiale. Le rapport fixe également pour 2015 sept objectifs en matière de développement, regroupés sous quatre chapitres : le bien-être économique, le développement social, la durabilité et la régénération de l'environnement, de même que les facteurs qualitatifs (voir encadré 2 : Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle). Depuis sa publication, le rapport est devenu la référence en matière de développement et les objectifs et principes directeurs ont été intégrés aux cadres d'intervention de la Banque mondiale, du FMI, du Groupe des Nations Unies pour le développement, du Conseil économique et social des Nations Unies ainsi que de la CNUCED, pour ne mentionner que ces institutions¹³.

Le document récent intitulé *Étude approfondie des politiques et pratiques des donateurs en matière de lutte contre la pauvreté* (1999) doit permettre de définir les lignes directrices du CAD conformément à l'engagement international pris lors de la Conférence de Copenhague sur le développement social de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes vivant dans l'« extrême pauvreté ». Le CAD a également adopté en février

13. Nations Unies, Groupe des Nations Unies pour le développement, *Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement*, avril 1999 ; et *Bilans communs de pays, lignes directrices*, avril 1999. Banque mondiale, *Partnership for Development : Proposed Action for World Bank*, mai 1998 ; et *Partnership for Development : From Vision to Action*, septembre 1998. Voir également le document présenté le 21 janvier 1999 par le directeur de la BM, James D. Wolfensohn, *Proposition concernant un cadre de développement intégré* (avant-projet), <http://www.worldbank.org/cdf/cdffr-text.htm> ; et le document de la CNUCED *Partenariat pour la croissance et le développement*, New York : Nations Unies, 1996, <http://www.uncd.org/for/aboutorg/aboutorgf.htm>.

ENCADRÉ 2**Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle****Objectifs pour le développement****Bien-être économique**

- Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage d'habitants des pays en développement vivant dans l'extrême pauvreté.

Développement social

- Assurer une éducation primaire à tous les habitants de tous les pays en 2015.
- Obtenir des avancées indéniables vers l'égalité entre les sexes et le renforcement de l'autonomie des femmes en supprimant toute discrimination entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005.
- Faire chuter des deux tiers les taux de mortalité des nouveau-nés, des enfants de moins de cinq ans et des trois quarts les taux de mortalité maternelle, d'ici à 2015.

1998 un ensemble de vingt et un indicateurs de base pour mesurer les progrès réalisés en matière de développement depuis 1990 (*Measuring Development Progress. A Working Set of Core Indicators*)¹⁴.

Comme nous l'avons dit plus haut, deux autres entités, semi-autonomes, coopèrent avec le CAD : le Centre de développement, qui est un centre de recherche chargé d'aider les pays de l'OCDE à mieux comprendre les problèmes économiques et sociaux auxquels doivent faire face les pays en développement, et le Club du Sahel qui fut créé en 1977 à la suite de la sécheresse de 1973-1974 et qui traite exclusivement des questions relatives à l'Afrique occidentale. L'OCDE entretient également des relations avec les pays non membres, dont de nombreux pays en développement, par l'entremise du Centre pour la coopération avec les non-membres (CCNM).

*
**

D'une façon générale, on peut dire que, même si la création de l'OECE puis de l'OCDE a répondu à des objectifs particuliers, marqués notamment par la guerre froide et le conflit Nord-Sud, les deux organisations

14. On retrouvera ces indicateurs sur le site de l'OCDE : www.oecd.org/dac/indicators.

- Dans les systèmes de soins de santé primaires, offrir à tous les individus en âge de procréer la possibilité d'avoir accès, le plus rapidement possible et au plus tard en 2015, à la santé génésique.

Durabilité et régénération de l'environnement

- D'ici à 2005, mettre en œuvre dans tous les pays en développement les stratégies nationales de développement durable, afin de véritablement inverser avant 2015, aussi bien à l'échelle mondiale qu'à l'échelle nationale, la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.

Facteurs qualitatifs

- Développement des capacités de gestion efficace des affaires publiques selon des pratiques démocratiques et responsables, protection des droits de la personne, respect de l'État de droit, etc.

Source : OCDE, *Coopération pour le développement – Rapport 1996*, p. 15-16.

participent du même projet que celui qui a conduit à la création du FMI, de la BM, du GATT, de l'OMC, etc. Chaque organisation possède bien entendu une culture d'institution et des mandats qui lui sont propres, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes de coopération, voire de coordination, et des tiraillements bureaucratiques, mais le principal est que chacune œuvre à sa manière à l'ouverture des marchés internationaux et à la promotion des valeurs libérales du marché, de la démocratie et des droits de la personne sur lesquels reposent les principes du droit économique international moderne. Sans être « en première ligne » comme peuvent l'être les institutions spécialisées à vocation multilatérale, l'OCDE possède l'avantage sur celles-ci de regrouper des pays moins nombreux mais centraux dans l'économie mondiale, de fonctionner de manière consensuelle et, enfin, de disposer d'une administration aussi compétente que totalement respectueuse des valeurs que prônent l'organisation et ses membres, ce qui en fait un véritable *think tank* autant qu'un centre informel de décision. Nous aurons l'occasion de revenir sur le rôle joué en coulisse par l'OCDE, moins dans la gestion de la dette que dans l'orientation des politiques et les réformes associées à cette gestion, voire dans le financement du développement en général.

PARTIE

2

***LE FINANCEMENT
DU DÉVELOPPEMENT
ET L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR***

D'importants progrès ont été réalisés au cours des vingt dernières années pour améliorer la qualité de l'information sur la dette extérieure et mieux coordonner le travail de compilation des grandes institutions financières internationales dans ce domaine. Le nouveau système de diffusion des données du FMI va dans ce sens, celui de la « qualité totale ». L'information doit être fiable, fournie rapidement et de manière régulière, et axée sur les besoins des utilisateurs, au premier chef les institutions financières internationales et les créanciers privés.

Dans le cas de la dette, deux préoccupations dominent. Tout d'abord, tant les institutions financières internationales que les créanciers privés ou publics se doivent d'avoir une vue aussi exacte que possible de la capacité d'un pays donné à gérer sa dette et à remplir ses engagements. La gestion de la dette publique couvre au moins quatre domaines : 1) la surveillance étroite des échéances et des risques de change ; 2) la surveillance de la qualité des titres, avoirs et autres engagements qui servent de garantie à la dette ; 3) la surveillance des dettes des paliers inférieurs de gouvernement ; et 4) la surveillance des arrangements particuliers qui peuvent exister entre le gouvernement, la banque centrale ou le secteur bancaire, surtout lorsque ces arrangements tendent à créer un marché captif pour les titres publics¹. Le respect des engagements financiers souscrits implique quant à lui deux choses : l'engagement moral du débiteur à respecter les échéances, d'une part, et la capacité à faire face à ces échéances sur le plan financier, d'autre part. C'est de la solvabilité du débiteur qu'il est avant tout question ici.

La seconde préoccupation est celle de la surveillance des risques et de la prévention des crises. Les risques pour les créanciers sont nombreux. Le plus important est néanmoins le risque de non-liquidité qui survient lorsque le débiteur ne dispose pas de réserves suffisantes, autrement dit, d'actifs extérieurs immédiatement disponibles ou rapidement convertibles, voire de lignes de crédit conditionnelles qu'il peut tirer en cas de besoin pour rembourser les dettes arrivées à échéance. Des problèmes de solvabilité et de liquidité sont généralement associés aux crises monétaires et financières et, sans mésestimer le risque du marché, ils en sont même le plus souvent à l'origine. On ne pourra jamais empêcher complètement les crises de survenir, malgré toutes les mesures de précaution. Pour le FMI, l'administration rigoureuse de la dette et l'application de politiques économiques « saines » visent à circonscrire ce risque. Néanmoins, comme nous avons eu l'occasion de le souligner plus haut, la transparence statistique et le suivi des indicateurs d'alerte et de

1. Voir à ce sujet FMI, *Draft Guidelines for Public Debt Management*, août 2000, <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

vulnérabilité font désormais partie des instruments de surveillance de l'institution. Ces indicateurs sont nombreux. Ils se divisent en deux grandes catégories. On trouve tout d'abord les indicateurs de liquidité, mesurés par les réserves. Les deux plus importants indicateurs sont le ratio des réserves pour la dette extérieure à court terme (moins d'un an) et le ratio des réserves pour les importations, mesuré en nombre de mois. Il s'agit de ratios de couverture. On trouve ensuite les indicateurs de « soutenabilité » de la dette extérieure, comme le rapport de l'encours de la dette aux exportations ou au PIB, l'intérêt moyen de la dette, l'échéance moyenne de la dette, etc.².

En matière de statistiques internationales sur la dette, il n'est pas toujours aisé d'avoir une vue précise des choses. Les données diffèrent selon qu'elles sont fournies par les créanciers ou par les pays débiteurs, mais aussi selon qu'elles proviennent de l'un ou de l'autre des grands organismes internationaux assurant sa gestion. Les problèmes sont au moins de trois ordres : premièrement, chaque organisme a ses propres méthodes de calcul et collige les données en fonction du mandat et des objectifs qui sont les siens. Deuxièmement, certains critères retenus dans les définitions, les critères de résidence par exemple, ou certaines catégories d'instruments financiers, comme les opérations de prêt entre entreprises, ne sont pas toujours considérés de manière uniforme dans les calculs. Troisièmement, certaines catégories de créanciers, notamment ceux qui apparaissent au titre de la dette à court terme, de la dette privée non garantie et de la dette militaire, ne sont pas toujours répertoriées avec exactitude, faute de données suffisantes. Le premier problème est un problème de coordination, alors que le second est plutôt d'ordre méthodologique et le troisième, d'ordre statistique.

Le Groupe de travail international sur les statistiques de la dette extérieure a été mis sur pied par la BRI, le FMI, l'OCDE et la BM pour essayer de résoudre ces problèmes³. Il a tenu sa première réunion en mars 1984. Il a obtenu un premier résultat concret à un accord sur une définition *centrale* de la dette extérieure⁴. Plus récemment, le Groupe, auquel s'est

2. Voir à ce sujet FMI, *Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*, mars 2000, <http://www.imf.org/external/np/pdr/debtres/index.htm>.

3. En anglais, *The International Working Group on External Debt Statistics* (IWGEDS).

4. OCDE, *L'endettement international. Définition, couverture statistique et méthodologie*, Paris, 1988 (Rapport d'un groupe de travail sur l'endettement international, Banque mondiale/Fonds monétaire international/Banque des règlements internationaux/OCDE. Voir également OCDE, *Encours de la dette, flux et balance de paiements*, OCDE-BM-FMI-BRI, 1994.

associée l'Union de Berne⁵, a produit un autre rapport qui vient élargir l'analyse des stocks de la dette extérieure⁶. Ce rapport examine la relation entre les stocks et les flux de la dette selon deux perspectives. La première vise à assurer la concordance des données sur les encours de la dette avec celles sur les flux de dettes et les apports de ressources en utilisant les statistiques de l'OCDE fournies par les créanciers, y compris les statistiques de la BRI sur les avances des banques et les données de la Banque mondiale qui proviennent essentiellement des débiteurs. La seconde analyse la relation entre les données sur les flux et les stocks de dette et les données sur les mouvements de capitaux que le Groupe publie⁷.

Un groupe de travail sur les statistiques financières, présidé par le FMI et composé de la Banque mondiale, de la BRI, de l'OCDE, de la BCE, d'Eurostat, du Club de Paris, du secrétariat du Commonwealth et du PNUD, diffuse depuis mars 1999 sur le site du FMI une base de données trimestrielles sur la dette extérieure émanant des créanciers. Les travaux du Comité conjoint FMI-BRI-OCDE-BM se poursuivent. On peut consulter les données et les différents rapports et travaux rendus publics sur l'un ou l'autre des quatre sites.

Dans le premier chapitre de cette partie (chapitre 5), nous traiterons des problèmes de définition, de mesure et de collecte des données. Il s'agit d'une étape préalable à l'analyse que nous ferons, dans les chapitres 6 et 7, du « financement du développement », une expression aujourd'hui utilisée par les institutions financières internationales pour désigner l'ensemble des ressources financières, publiques et privées qui sont canalisées vers les pays en développement. Le chapitre 6 portera plus précisément sur la méthode et le traitement des données de l'OCDE et le chapitre 7, sur ceux des données de la Banque mondiale.

5. L'Union de Berne est une association informelle d'organismes de crédit à l'exportation dont les membres procèdent à des échanges d'information et cherchent à établir des normes communes, par exemple en matière d'acomptes de durées d'amortissement applicables à certaines catégories d'exportations. Les 50 membres de l'Union se réunissent deux fois par an. Ils établissent par ailleurs des notations informelles de la solvabilité des pays emprunteurs.

6. *Encours de la dette, flux et balance des paiements*, Paris, OCDE-BM-BRI-FMI, 1994.

7. *Ibid.*

CHAPITRE

5

LA DETTE EXTÉRIEURE : CONCEPTS ET OPÉRATIONS

Le recours aux emprunts et autres crédits extérieurs est l'une des modalités du financement du développement. Pour de nombreux pays, qui ne sont pas suffisamment attractifs pour l'investissement, c'est, avec l'aide publique, la principale source de financement. Le degré d'endettement d'un pays varie en fonction de quatre facteurs : 1) les entrées au titre des nouveaux emprunts ; 2) les sorties au titre du remboursement du principal ; 3) le paiement des intérêts échus ; et 4) les opérations au titre de la renégociation et des annulations de dette. Les opérations au titre de la dette ont une double incidence sur la balance des paiements. Sur la balance courante tout d'abord, par les intérêts

versés ; sur la balance des capitaux ensuite, par les entrées et les sorties nettes de fonds. Aussi reviendrons-nous dans la première section sur les concepts de base, pour ensuite aborder dans la seconde section les opérations proprement dites. Nous consacrerons enfin une troisième section à la collecte des statistiques sur la dette.

LA DETTE ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

La dette extérieure brute

Au sens le plus large du terme, la dette inclut tous les instruments qui correspondent à des obligations financières, c'est-à-dire tous les instruments qui engagent, dans une relation contractuelle, un créancier et un débiteur. Par *dette*, on entend tout engagement représenté par un *instrument financier* ou un autre *équivalent juridique*¹.

Le Système de comptabilité nationale (SCN) des Nations Unies définit les *créances et engagements financiers* comme : « L'or, les devises et autres créances (et engagements) sur des tiers détenus par un agent économique ou les créances (ou les engagements) d'un agent économique détenus par les tiers. »

Le tableau 1 (p. 72) donne la liste et la définition des onze instruments financiers retenus au titre des *créances et engagements financiers*.

Cette définition de la dette est cependant beaucoup trop large pour être opérante, puisqu'on retrouve des engagements financiers aussi divers que des dépôts bancaires, des actions de sociétés, des crédits commerciaux ou des titres financiers². Le Groupe de travail a donc retenu un critère pour définir dans un sens plus strict la dette extérieure brute : le critère d'obligation contractuelle claire de paiement, dont la définition est la suivante :

La dette extérieure brute est égale au montant, à une date donnée, des engagements contractuels en cours et ayant donné lieu à versement des résidents d'un pays vis-à-vis de non-résidents comportant

1. Voir à ce sujet OCDE, *L'endettement international. Définition, conventions, statistique et méthodologie*, Paris, 1988, p. 13 et suivantes.

2. La définition ne porte que sur la dette brute. La définition de la dette nette reste encore imprécise.

obligation de remboursement du principal avec ou sans paiement d'intérêts, ou de paiement d'intérêts avec ou sans remboursement du principal³.

Par *engagements contractuels*, on désigne l'obligation d'effectuer certains paiements, ce qui exclut les actions et participations en capital. Par contre, se trouvent inclus dans la définition les prêts « sans intérêt » (puisque'ils sont assortis d'une obligation de remboursement) et les dettes « perpétuelles » (puisque celles-ci sont assorties d'une obligation de paiement des intérêts mais non du principal).

Par *encours ayant donné lieu à versement*, on entend la partie d'un emprunt en cours qui a effectivement été versée. Les sommes non encore versées d'un prêt accordé n'entrent pas dans le décompte.

La définition englobe *tous* les instruments financiers regroupés dans les rubriques 1 à 7 du tableau 1.

Il faut noter que désormais, et de façon claire, tous les recours aux crédits du Fonds monétaire international sont inclus dans la dette extérieure, de même que les crédits remboursables dans la monnaie de l'emprunteur, les arriérés concernant le principal et les intérêts, les obligations perpétuelles et titres sans échéance fixée. Par contre, certains engagements font toujours l'objet de difficultés d'évaluation : le crédit-bail (*leasing* financier), les « crédits croisés » (*swaps*), la dette militaire et les dettes négociables.

Stocks et flux de la dette

Le système statistique de la balance des paiements a pour objet de recenser des transactions entre les résidents d'un pays et les non-résidents, transactions qui sont constituées essentiellement de flux. Plus récemment toutefois, on a accordé une attention de plus en plus grande à la possibilité d'établir des statistiques de la situation extérieure globale. Cette dernière inclut des facteurs d'ajustement comme les changements de

3. OCDE, *L'endettement international. Définition, conventions, statistique et méthodologie*, op. cit., p. 20. Comme le note un rapport du groupe : « Les termes de cette définition ont été soigneusement choisis afin d'éviter certaines ambiguïtés possibles. Par exemple, le terme *dette extérieure brute* indique de manière explicite l'inclusion des actifs ou créances constituant des contreparties de la dette. Le terme *engagements contractuels* est destiné à couvrir un large éventail d'obligations mais à exclure les participations en capital qui n'impliquent pas l'obligation d'effectuer des paiements d'intérêts ou des remboursements du principal. La spécification *principal et/ou intérêts* indique que la définition englobe toutes les catégories d'engagements. Elle inclut les prêts sans échéance fixée dont l'amortissement exige une décision de l'emprunteur ainsi que ceux qui peuvent donner lieu à des remboursements en nature plutôt que monétaires. Le terme *encours et ayant donné lieu à versement* indique clairement que la définition n'inclut pas les portions non versées des emprunts existants » (OCDE, *Encours de la dette, flux et balance des paiements*, 1994, p. 17).

TABEAU 1
Les instruments financiers

<i>Engagements financiers</i>	<i>Définitions</i>
1. Monnaies et disponibilités à vue :	billets, monnaies divisionnaires et dépôts à vue
2. Autres dépôts :	créances représentées par l'inscription en compte de dépôt
3. Bons et obligations à court terme :	échéance à moins d'un an
4. Obligations à long terme :	échéance à plus d'un an, y compris les actions préférentielles sans participation aux bénéfices
5. Crédits à court terme n.c.a :	crédits remboursables par versements échelonnés, prêts pour le financement d'achats à crédit, crédits commerciaux
6. Crédits à long terme n.c.a :	entre autres les crédits hypothécaires
7. Crédits commerciaux et acomptes :	crédits destinés au préfinancement des travaux
8. Réserves techniques des compagnies d'assurances et des caisses de retraite	
9. Autres charges à payer et produits à recevoir	
10. Actions de sociétés	
12. Participations nettes des propriétaires dans les quasi-sociétés	

Source : OCDE, 1988, p. 16.

mode d'évaluation ou de champ couvert qui sont importants du point de vue de la concordance des transactions dans une période comportant des variations des valeurs de fin de période des stocks d'avoirs et d'engagements extérieurs.

La balance des paiements

Le Système de comptabilité nationale des Nations Unies (SCN) et le Manuel de la balance des paiements du FMI définissent la balance des paiements d'un pays de la manière suivante :

La *balance des paiements* est un état statistique où sont enregistrés, pour une période donnée : a) les transactions sur biens, services et revenus entre une économie et le reste du monde ; b) les transferts de propriété et autres variations intervenues dans les avoirs en or monétaire de cette économie, dans ses avoirs en droits de tirage spéciaux (DTS), ainsi que dans ses créances financières sur le reste du monde ou dans ses engagements financiers envers lui ; et c) les inscriptions

de « transferts sans contrepartie » et de « contrepartie » destinées à équilibrer, d'un point de vue comptable, les transactions et changements précités qui ne se compensent pas réciproquement.

La *balance des paiements* définit les opérations avec l'étranger suivant la résidence de l'opérateur ; les engagements vis-à-vis de l'étranger sont donc ceux qui sont contractés vis-à-vis de non-résidents. La résidence (par opposition à la monnaie de transaction, à la détention, à la nationalité ou à tout autre critère) a été choisie comme critère de définition pour distinguer entre *national* et *étranger*. Le critère de résidence permet ainsi d'identifier les opérations économiques dont l'intérêt économique principal se situe à l'intérieur d'une économie donnée. Les *résidents* d'une économie comprennent le gouvernement, les particuliers, les institutions privées sans but lucratif au service des particuliers et les entreprises, tous définis en fonction de leur rapport avec le territoire de cette économie. Le terme *non-résidents* inclut à côté des particuliers non résidents l'ensemble des organismes publics étrangers, des sociétés étrangères (à l'exception de leurs succursales établies dans le pays déclarant) et des organisations internationales ; en résumé, toute personne physique ou organisation qui n'est pas physiquement située dans le pays déclarant.

Il est important de relever que sont enregistrés dans la balance des paiements uniquement les *flux ou transactions*. Le Système de comptabilité nationale donne des flux la définition suivante :

Les *flux économiques* rendent compte de la création, de la transformation, de l'échange, du transfert ou de la disparition de valeurs économiques ; ils impliquent une variation du volume, de la composition ou de la valeur des actifs et passifs d'unités institutionnelles.

À la rubrique *capitaux*, le Manuel de la balance des paiements du FMI définit ainsi les flux ayant trait aux mouvements de capitaux de la balance des paiements :

Toutes les transactions – au sens strict de transfert légal de propriété, y compris la formation et la liquidation d'une créance – qui ont pour objet les avoirs et engagements financiers extérieurs d'une économie, ainsi que certaines autres modifications qui peuvent affecter ses avoirs et engagements et les inscriptions de contrepartie de ces modifications.

Les *flux bruts* de la dette sont une composante de ce poste. Ils représentent le total des versements et des remboursements de prêts et le total des crédits et débits amorcés aux autres formes d'endettement. Les *flux nets* sont définis comme le solde des versements et remboursements.

À la différence de la balance des paiements, le *bilan national* d'un pays répertorie à un moment donné l'ensemble des actifs et obligations d'un pays. Le bilan des investissements internationaux ne consigne que

la valeur des actifs extérieurs des résidents du pays en question et la valeur des obligations extérieures (ou engagements extérieurs) des résidents à l'endroit des non-résidents.

Le bilan national est un compte de *stocks*, dans le sens où il s'agit d'un état comptable qui nous donne à un moment donné, au 31 décembre, la valeur totale des actifs et obligations des résidents d'un pays donné. Le solde des actifs et des obligations extérieures nous donne la « position extérieure » du pays considéré. La dette extérieure brute représente donc la valeur totale des engagements extérieurs du pays à un moment donné. On parlera dans ce cas de *l'encours de la dette* ou du *stock de la dette*.

Clarification des concepts

D'un point de vue comptable, on assimile un pays à un individu (entité). Tout comme ce dernier, un pays (entendons par là les résidents du pays en question) possède différents actifs (avoirs) et des dettes (engagements). Ces avoirs et ces engagements peuvent être de différentes natures. Ce qu'il importe ici de relever, c'est que tous ces avoirs et engagements ont une valeur financière, mais que la comptabilisation des données ne prend en ligne de compte que celles relatives aux relations avec l'extérieur.

Les *avoirs*, ou *l'actif*, financiers sont ce que *possèdent* les agents économiques d'un pays, alors que les *engagements* financiers, c'est-à-dire leur passif, sont ce qu'ils *doivent*. Les avoirs et les engagements constituent ce que l'on appelle le *bilan national*, et la différence entre les deux, le bilan net ou position extérieure. Lorsque les avoirs sont supérieurs aux engagements, le solde est positif, et on parlera d'*actif net*. Lorsque, au contraire, ce sont les engagements qui dépassent les actifs nets, le bilan net est négatif, et on parlera d'*engagement net*.

Les avoirs extérieurs d'un pays sont, rappelons-le de nouveau, constitués par tous les avoirs que détiennent les résidents d'un pays donné dans le « reste du monde », alors que les engagements extérieurs sont constitués de toutes les créances qui ont été contractées vis-à-vis de non-résidents. Dans le *bilan national* sont consignés tous les actifs et engagements financiers d'un pays à l'endroit du reste du monde, alors que dans la *balance des paiements* sont enregistrées toutes les opérations de flux entre un pays donné et le reste du monde.

Toute opération financière, enregistrée comme *entrée* ou *sortie* au compte capital de la balance des paiements, entraînera une variation positive ou négative des avoirs et engagements extérieurs dans le bilan national.

TABEAU 3
Les flux globaux nets de ressources (à long terme)
et la balance des paiements

	<i>Crédits</i>	<i>Débits</i>
<i>Balance des paiements courants</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Exportations de biens et services • Revenus de placements (recettes) • Transferts privés, envoi de fonds émigrants, dons privés 	<ul style="list-style-type: none"> • Importations de biens et services • Revenus de placements (paiements) • Transferts privés
	<ul style="list-style-type: none"> • Transferts publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferts publics
<i>Compte capital et financier*</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements directs étrangers • Investissements de portefeuille • Autres apports de capitaux à long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements directs étrangers • Investissements de portefeuille • Autres apports de capitaux à long terme
	Apports de capitaux à court terme	Sorties de capitaux à court terme
<i>Réserves internationales</i>	Modifications des réserves nettes	

Source : Banque mondiale, *World Debt Tables / Global Development Finance*.

* Flux net.

Le tableau 3 (Les flux globaux nets de ressources (à long terme) et la balance des paiements) nous permet d'avoir une vue un peu plus précise de l'ensemble des ressources financières dirigées vers les pays en développement qui sont enregistrées aux différents postes de crédit de la balance des paiements. Rappelons que les *crédits* enregistrent les *entrées*, aussi bien au titre de la balance courante qu'au titre de la balance des capitaux, alors que les *débits* enregistrent les *sorties*, pour les deux balances. Le solde net des deux balances nous donne les variations nettes des réserves. Dans le calcul des ressources financières agrégées, notons que la Banque mondiale ne tient pas compte des flux au titre des capitaux à court terme. Nous reviendrons plus en détail sur ce tableau ainsi que sur les méthodes de calcul de la Banque mondiale au cours de cette partie.

LES OPÉRATIONS AU TITRE DE LA DETTE

La dette extérieure totale d'un pays (ou encours de la dette) représente le montant de la dette extérieure brute non échu au 31 décembre de l'année considérée.

Durant cette année, les résidents du pays en question ont procédé à deux types d'opérations financières : ils ont d'abord remboursé la partie de la dette qui était arrivée à échéance (à maturité) ; puis ils ont pris de nouveaux engagements financiers. En supposant qu'il n'y ait ni retard ni modification dans la composition de la dette durant cette année, nous pouvons définir la dette extérieure totale brute (EDT) au 31 décembre de l'année considérée comme étant égale par définition à :

$$EDT_1 = EDT_0 + D_1 - RP_1, \text{ où}$$

EDT_1 : Encours de la dette au 31 décembre de l'année 1 (année en cours)

EDT_0 : Encours de la dette au 31 décembre de l'année 0 (année précédente)

D_1 : Nouveaux emprunts durant l'année en cours

RP_1 : Remboursement du principal (amortissement de la dette échue) durant l'année en cours.

En principe, les variations dans le stock de la dette au cours d'une année ($EDT_1 - EDT_0$) devraient être égales à la différence entre les entrées au titre des nouveaux emprunts et les remboursements du principal ($D - RP_1$), soit aux flux nets (*net flows*). Le tableau 4 (Opérations au titre de la dette : réconciliation entre les stocks et les flux de 1990 et 1993-1999) fournit les données à ce sujet pour les quatre dernières années. Suivant ce qui précède, la ligne [2] devrait être égale à la ligne [6]. De même la ligne [6] devrait être égale à la ligne [5]. En pratique, il n'en va pas ainsi. Les réaménagements de la dette, les remises de dette ou encore les corrections monétaires doivent aussi être pris en compte. C'est ce que montre le bas du tableau, qui nous fournit la ventilation des opérations dont la Banque mondiale a tenu compte durant l'année considérée, pour réconcilier les données des stocks avec celles du flux.

Les flux nets sur la dette « estimés », la ligne [5], sont égaux à la différence entre les variations de l'encours, la ligne [2], et le remboursement du principal, la ligne [4].

La ligne [7] nous donne l'écart entre les flux nets « estimés » et les flux nets « observés ».

TABLEAU 4
Opérations au titre de la dette : réconciliation entre les stocks et les flux, 1990 et 1993 à 1999, en milliards de dollars É.-U.

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
[1] Dette totale [Total debt stocks]	1460,3	1777,5	1969,0	2139,4	2229,4	2326,4	2536,0	2553,9
[2] Variation de l'encours de la dette (Total change in debt stocks)		317,2	191,5	170,4	90,0	97,0	209,6	17,9
[3] Entrées au titre des nouveaux emprunts (Disbursements)	137,2	182,2	184,8	239,6	277,5	331,5	319,9	245,9
[4] Remboursement du principal (Principal repayments)	93,7	106,7	119,5	139,4	171,3	199,6	196,0	214,1
[5] Flux nets sur la dette : « estimés » [5] = [3] - [4]	43,5	75,5	65,3	100,2	106,2	131,9	123,9	31,8
[6] Flux nets sur la dette : « observés » (Net flows on debt)	60,0	112,0	113,5	167,6	149,0	152,3	76,3	20,6
[7] = [5] - [6]	-16,5	-36,5	-48,2	-67,4	-42,8	-20,4	47,6	11,2
[8] = [2] - [6]	205,2	78,0	2,8	2,8	-59,0	-55,3	133,3	-2,7
[9] Var. nette des arriérés sur les intérêts	15,5	-1,2	-3,0	0,6	-4,7	-8,6	5,9	N.D.
[10] Intérêts capitalisés	5,8	16,1	16,6	5,2	7,3	9,0	1,5	N.D.
[11] Remise/Réduction de dette	-33,4	-8,6	-19,2	-6,3	-12,1	-12,1	-1,6	N.D.
[12] Variation des taux de change	52,2	0,9	54,9	11,2	-49,8	-55,5	41,5	N.D.
[13] Résidu non expliqué	4,2	36,8	28,6	-8,0	0,3	12,0	85,8	N.D.
[14] = [9 + 10 + 11 + 12 + 13] = [8]	44,3	44,0	77,9	2,7	-59,0	-55,2	133,1	N.D.

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000. Note : Pour 1999, il s'agit de données provisoires.

La ligne [8] est égale à la différence entre les variations de l'encours et les flux nets « observés ». En principe, les deux lignes devraient s'annuler. Les lignes [9] à [12] nous fournissent une estimation et l'origine des différences observées. La ligne [13], l'écart statistique non expliqué, est tout simplement égale à la différence entre la ligne [8] et la somme des lignes [9] à [12].

Le tableau 5 (Service de la dette de 1990 et 1993-1999) illustre comment la Banque mondiale décompose le service de la dette en remboursement du principal et paiement des intérêts, d'une part, et selon le terme et le type de dette, d'autre part. Nous le présentons à titre informatif, pour compléter le tableau 4⁴.

LA COLLECTE DES DONNÉES

La BRI

La BRI collige les statistiques relatives aux activités bancaires internationales depuis 1963. Elle dispose donc des informations sur la dette bancaire uniquement. Les données sont compilées à partir des notifications communiquées par les autorités monétaires nationales de vingt-quatre pays. Les données couvrent 90 % des positions extérieures de leur secteur bancaire. La BRI collabore aussi avec l'OCDE au traitement des données agrégées, qui sont ventilées en deux catégories : les *créances bancaires extérieures* et les *crédits non bancaires de nature commerciale*.

La BRI gère deux systèmes distincts de notification des activités bancaires internationales et publie diverses séries de statistiques, dont l'une conjointement avec l'OCDE. Les deux systèmes de notification de la BRI sont basés sur les bilans des banques déclarantes. Les *avoirs* et les *engagements* sont enregistrés en données brutes ; autrement dit, ils sont présentés de manière séparée et non en chiffres nets, après compensation des créances et des dettes. Il s'agit de *stocks*, dont la valeur représente essentiellement le solde net des versements et des remboursements de prêts et des opérations de dépôt et de retrait effectués entre deux dates de déclaration. La BRI ne collecte aucune information particulière sur les flux de la dette : les données sur la composition en devises des avoirs et des engagements permettent, toutefois, de calculer les variations d'encours corrigés des fluctuations des taux de change.

4. Il s'agira toujours dans cet ouvrage de dollars américains.

TABLEAU 5
Service de la dette de 1990 et 1993-1999, en milliards de dollars É.-U.

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Remboursement du principal	137,2	182,2	184,8	239,6	277,5	331,5	319,9	245,9
Dette à long terme	129,0	175,2	176,4	211,7	268,8	308,3	290,8	231,0
Rachats du FMI	8,2	7,0	8,4	27,9	8,7	23,2	29,1	14,9
Intérêts sur la dette	70,4	68,6	78,1	100,8	106,4	112,7	120,0	135,1
Dette à long terme	54,7	52,3	60,7	77,1	80,9	87,0	94,8	111,3
Frais sur les crédits du FMI	2,5	2,3	1,8	2,7	2,3	2,2	3,4	4,8
Dette à court terme	13,2	14,0	15,6	21,0	23,2	23,5	21,8	19,0
Service de la dette	164,2	175,4	197,8	240,3	277,8	312,4	316,1	349,3

Source : Banque mondiale, *Global Finance Development*, 2000. Note : Pour 1999, il s'agit de données provisoires.

Les principales publications de la BRI relatives à la dette bancaire sont les suivantes :

- *L'évolution de l'activité bancaire internationale et les marchés financiers internationaux,*
- *Ventilation par secteur et par échéance des prêts bancaires internationaux,*
- *Statistiques sur l'endettement extérieur : créances extérieures bancaires et créances extérieures non bancaires liées au commerce, ventilées par pays et par territoire emprunteur* (publication semestrielle commune avec l'OCDE),
- *Statistiques bancaires internationales, et*
- *Structure par nationalité du marché bancaire international.*

Mentionnons, parmi les autres publications importantes de la BRI, le *Rapport annuel* et le *Central Bank Survey of Foreign Exchange Activity*.

Le FMI

Le FMI agit, suivant ses statuts, comme « centre de collecte et d'échange d'informations sur les problèmes monétaires et financiers ». Le rôle de plus en plus important qu'il a joué ces dernières années dans la gestion de la dette internationale a conduit le FMI à chercher à disposer de données aussi précises que possible dans les domaines prioritaires suivants : la balance des paiements, les finances publiques, les questions financières et les activités bancaires internationales. Il faut cependant préciser, comme nous l'avons dit plus haut, que le FMI a considérablement élargi son système de surveillance statistique. Les changements apportés sont trop récents pour que nous puissions aborder la question en détail, le nouvel appareillage statistique étant encore au stade expérimental.

Le FMI ne dispose, au sens strict, d'aucune procédure systématique de collecte et de publication de statistiques sur la dette extérieure. Il recueille toutefois un volume important de renseignements sur la dette extérieure et dresse plusieurs séries de statistiques sur des éléments de la dette extérieure. Il peut ainsi contribuer à combler les lacunes des systèmes internationaux de collecte des statistiques de la dette. Le département statistique recueille pour chaque pays membre des données détaillées sur la balance courante et la balance des mouvements de capitaux qui incluent des statistiques détaillées des mouvements de capitaux, nécessaires pour mesurer les variations de la dette extérieure. Les pays communiquent ces données au moins une fois par an. Certains d'entre eux notifient leurs données trimestriellement et quelques-uns mensuellement.

Le Fonds organise ces données selon deux présentations. La première, qui est la *présentation détaillée*, ventile les données entre l'ensemble des composantes types de la balance des paiements. La seconde, dite *présentation agrégée*, regroupe les composantes types en catégories analytiques et fait apparaître le financement exceptionnel. Les données sont fournies par les pays membres débiteurs et créanciers et par d'autres organisations internationales. Par le FMI, nous disposons aussi de données précises sur les mouvements de capitaux et les paiements au titre du service de la dette.

Les statistiques financières gouvernementales (GFS) fournissent l'information sur l'endettement public et les statistiques monétaires et bancaires (MBS/IBS), sur les différentes catégories d'emprunteurs financiers et sur la nature des créances. Les données colligées ne donnent pas lieu à une publication générale, mais nous les retrouvons dans les publications statistiques spécialisées du FMI ainsi que dans le rapport semestriel, *World Economic Outlook*.

Les publications du FMI sur les statistiques de la dette internationale sont les suivantes :

- *Annuaire statistique de la balance des paiements (Balance of Payments Statistics Yearbook)*,
- *Annuaire statistique des finances publiques (Government Financial Statistics Yearbook)*,
- *Marchés internationaux des capitaux (Évolution et perspectives)*,
- *World Economic Outlook – Perspectives de l'économie mondiale*, et
- *Statistiques financières internationales (International Finance Statistics)*.

Parmi les autres publications importantes du FMI, mentionnons :

- *Finances et Développement*,
- le *Bulletin du FMI* et
- le *Rapport annuel*.

La Banque mondiale

La Banque mondiale compile des statistiques sur la dette en devises étrangères des pays membres depuis 1946. La Banque s'est dotée, en 1951, d'un Système de notification des pays débiteurs (SNPD). Ce système lui permet d'assurer le suivi de la dette à long terme, mais aussi de disposer d'un instrument de mesure assez précis de l'ensemble des flux financiers à destination des pays en développement. Les données sont extraites des notifications de l'endettement extérieur à long terme effectuées par les

pays qui sont emprunteurs auprès de la Banque mondiale. On retrouve les données relatives à la dette dans une publication annuelle spéciale, *Global Finance Development*, auparavant appelée *World Debt Tables*.

Les notifications des pays sont de deux types : des données par opérations pour la dette à long terme contractée ou garantie par le secteur public et des notifications succinctes en ce qui concerne la dette à long terme du secteur privé non assortie d'une garantie publique.

Le champ couvert par le SNPD a été étendu, en 1970, à l'endettement à long terme non garanti du secteur privé. Dans plus de la moitié des pays déclarants, le montant de la dette privée non garantie est soit négligeable, soit nul. Pour les autres pays, certaines difficultés de collecte des données se sont traduites par des notifications incomplètes. Les services de la Banque utilisent d'autres sources d'information pour établir les données manquantes pour tous les pays où la dette privée non garantie est significative.

La Banque mondiale a adopté une perspective pays bénéficiaires/pays débiteurs. Elle compile ses données de trois manières : 1) en recoupant les déclarations et les notifications ; 2) en utilisant ses propres sources d'information et ses missions dans les pays ; et 3) en recoupant ses données avec les informations collectées par les autres organismes internationaux. Les données de la BM sont assez fiables. Elles ne sont cependant pas complètes. Les statistiques sur la dette privée non garantie présentent une lacune importante. Toutefois, bien que tout le monde reconnaisse l'importance de recueillir des données à ce sujet, lorsque ces dernières sont disponibles elles représentent des montants trop faibles pour affecter de manière appréciable les ordres de grandeur de la dette totale. La Banque mondiale ne prend pas non plus en considération les crédits à l'exportation et le don d'assistance technique⁵.

Les principales publications de la Banque mondiale sont les suivantes :

- *World Debt Tables*,
- *World Tables*,
- *World Development Indicators*,
- *Social Indicators of Development*, et
- le *Rapport sur le développement dans le monde*.

5. La Banque mondiale fournit dorénavant de l'information à ce sujet. Néanmoins, la coopération technique, quoique importante, n'est toujours pas comptabilisée, puisque pour l'essentiel les apports financiers au titre de d'assistance technique ne sont pas comptabilisés dans la balance des paiements.

L'OCDE

La dette est devenue au fil des années une préoccupation importante de l'OCDE en raison, d'une part, de l'importance des sommes prêtées dans l'ensemble des ressources financières mises à la disposition des pays en développement par les pays industrialisés⁶ et, d'autre part, de ses répercussions sur la croissance des pays en développement et l'équilibre des relations économiques internationales. À l'origine partie intégrante des statistiques relatives aux transferts internationaux, la dette extérieure fait aujourd'hui l'objet d'une publication distincte.

La collecte des statistiques sur la dette repose sur le Système de notification des pays créanciers (SNPC). Conçu par l'OCDE et la Banque mondiale en 1963, ce système est assez proche du Système de notification des pays débiteurs de la Banque mondiale (SNPD). Sa perspective est cependant différente (pays donneurs/créanciers) et sa couverture géographique, plus large. Il est fort complet et suffisamment détaillé pour fournir beaucoup de renseignements sur les opérations. Les données sont réparties en six grandes catégories d'opérations :

1. Les prêts d'aide publique au développement (APD);
2. Les autres prêts et dons publics;
3. Les crédits publics directs à l'exportation;
4. Les crédits à l'exportation du secteur privé;
5. Les investissements de portefeuille du secteur privé; et
6. Les investissements directs étrangers.

Le SNPC et le SNPD sont aussi complémentaires que possible. Par exemple, en principe, leur couverture de la dette des emprunteurs du secteur public est la même que celle des emprunteurs du secteur privé bénéficiant d'une garantie publique des pays membres de l'OCDE déclarant au SNPC. Les chiffres du SNPC offrent ainsi non seulement un moyen utile de recouper les données du SNPD, mais aussi des renseignements supplémentaires sur les pays débiteurs qui n'envoient pas de notification au SNPD de la Banque mondiale. Notons par ailleurs que les données de l'OCDE s'appuient aussi sur les statistiques de créances bancaires établies par la BRI, et que les systèmes de notification de l'OCDE ont été élargis aux anciens pays socialistes d'Europe.

6. Les institutions internationales ont abandonné récemment cette ancienne appellation pour la remplacer par celle de « pays avancés ». De même parle-t-on désormais de « pays moins avancés » plutôt que de pays en développement.

Les dix-neuf pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) qui envoient des déclarations au SNPC fournissent des données sur l'aide publique au développement (APD) et l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique (NEI), ainsi que sur les crédits bénéficiant d'un soutien public (crédits du secteur public et crédits privés garantis) avec la même couverture géographique et pour l'endettement correspondant. Le SNPC se distingue par le fait qu'il obtient des renseignements détaillés par opérations, ce qui lui permet de se prêter à une gamme d'analyse extrêmement étendue. Les renseignements agrégés dérivés du Système de notification des pays créanciers sont complétés et peuvent être recoupés par ceux fournis par d'autres systèmes, notamment ceux de la BRI et de la Banque mondiale, ainsi que par le système des statistiques du CAD sur les flux à destination des pays en développement, des PECO et des NEI dont l'OCDE est également responsable.

Le SNPC utilise trois séries de formulaires de notification :

1. Le formulaire 1, pour les engagements individuels de dons des secteurs publics et les engagements de prêts d'une durée supérieure à un an dans le cas des prêts publics et à cinq ans dans le cas des crédits à l'exportation privés garantis ;
2. Le formulaire 2, pour l'état des dons et prêts en cours du secteur public à la fin de chaque année ; et
3. Le formulaire 3, pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

L'OCDE intègre ses propres données avec celles provenant des trois autres organisations internationales⁷. La méthode est la suivante :

1. Les données de la BRI et de l'OCDE relatives aux créances bancaires et aux crédits commerciaux sont tout d'abord regroupées.
2. Cette base est complétée par les données du FMI sur les dépôts des non-résidents ne faisant pas partie du secteur bancaire et des autorités monétaires étrangères dans les pays emprunteurs, ainsi que sur les créances extérieures bancaires des pays situés en dehors de la zone déclarant à la BRI. Les données de la BRI et de la Banque mondiale sont également prises en compte à ce stade.

7. Voir l'explication détaillée de la méthode dans la publication de l'OCDE intitulée *Encours de la dette, flux et balance des paiements* (1994) et dans le rapport semestriel conjoint OCDE-BRI, *Statistiques sur l'endettement extérieur : créances extérieures bancaires et créances extérieures non bancaires liées au commerce, ventilées par pays et territoires emprunteurs*.

3. Sont ensuite ajoutées les données de l'OCDE sur l'APD (Aide publique au développement) et sur les autres apports du secteur public.
4. Les données relatives aux créanciers non membres du CAD proviennent du SNPD ; elles sont complétées par des estimations fondées sur des données de flux recueillies par l'OCDE pour certains pays créanciers non membres du CAD.
5. Les données du FMI et de la Banque mondiale sur les créances du FMI, de la BIRD, de l'IDA et des banques régionales de développement sont regroupées avec les données du SNPD sur les prêts des autres organisations multilatérales, puis complétées par les statistiques du CAD sur les flux multilatéraux cumulés pour les emprunteurs qui ne notifient pas au SNPD, afin d'obtenir le total des prêts multilatéraux.

Comme nous l'avons mentionné, les données de l'OCDE sur les flux de ressources nets vers les pays en développement divergent de celles de la Banque mondiale parce que la couverture géographique de l'OCDE est plus large et que cette dernière enregistre les opérations au titre des prêts bancaires à court terme et au titre de l'assistance technique. Il convient également de relever que la BM enregistre les statistiques relatives aux flux d'investissements étrangers vers les pays en développement suivant les données fournies par les pays bénéficiaires, ce qui inclut tous les investissements, y compris ceux en provenance des pays en développement eux-mêmes. Les chiffres de l'OCDE ne portent au contraire que sur les flux d'investissements en provenance des pays de l'OCDE.

Les principales publications de l'OCDE ayant trait à la dette extérieure sont :

- *Statistiques de la dette extérieure,*
- *Financement et dette extérieure des pays en développement,*
- *Statistiques financières de l'OCDE,*
- *Répartition géographique des ressources financières mises à la disposition des pays en développement, et*
- *Le système de financement des crédits à l'exportation dans les pays membres de l'OCDE.*

L'OCDE est à la fois un forum de coopération économique internationale et un centre de recherche fort prestigieux. Ses publications sont extrêmement nombreuses et touchent des sujets des plus divers. Les publications de portée générale les plus importantes sont les suivantes :

- *L'Observateur de l'OCDE*,
- *Perspectives économiques de l'OCDE*,
- *Études économiques de l'OCDE*, et
- *Nouvelles de l'OCDE*.

*
**

Nous avons vu dans ce chapitre les problèmes de définition et de mesure de la dette extérieure des pays en développement. Nous allons maintenant revenir sur les données statistiques publiées par l'OCDE et la Banque mondiale. Il importe cependant de faire deux remarques préliminaires.

Tout d'abord, même si un effort d'harmonisation et de recouplement des données existe, des différences persistent entre les séries statistiques fournies par les organisations internationales. On en trouvera un bon aperçu au tableau 28, p. 179. Il s'agira donc d'en prendre note. Par ailleurs, les données disponibles sont toujours sujettes à révision. Dans certains cas, elles sont mineures, dans d'autres non. Enfin, il convient de se rappeler que le système de comptabilisation de l'OCDE traite les données fournies par les pays donneurs-créanciers, alors que celui de la Banque mondiale regroupe les données fournies par les pays bénéficiaires débiteurs. Le système de l'OCDE a été élargi aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'aux nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique. Ces pays apparaissent dans la rubrique pays en transition, dans laquelle sont également incorporés les pays qui ne bénéficient plus aujourd'hui de l'aide publique au développement.

Ensuite, les prêts et crédits accordés aux pays en développement font partie de l'ensemble des flux et transferts qui circulent entre ces derniers et les pays développés. Une partie de ces flux et transferts s'inscrit dans ce qu'il est convenu d'appeler l'aide au développement. Aussi, et étant donné le rôle particulier que joue l'OCDE par l'entremise de son Comité d'aide au développement, avons-nous voulu présenter en premier lieu, dans le chapitre 6, les données fournies par cet organisme. Dans le chapitre 7, nous reviendrons sur celles fournies par la Banque mondiale. Dans un cas comme dans l'autre, nous ferons ressortir clairement de l'ensemble des flux et transferts vers les pays en développement ceux qui ont trait uniquement à la dette.

CHAPITRE

6

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT: L'OCDE

Au sein de l'OCDE, nous l'avons vu, le Comité d'aide au développement (CAD) joue un rôle particulier en matière de coordination de l'aide au développement. L'objectif du CAD est d'assurer l'expansion du volume des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en accroître l'efficacité. Il procède périodiquement à l'examen du volume et de la nature des contributions de ses membres aux programmes d'aide tant bilatéraux que multilatéraux. Le CAD n'opère lui-même aucun versement de fonds, mais il se préoccupe d'encourager ses membres à accroître leurs efforts d'aide et à

en améliorer l'efficacité. Son rôle à cet égard est d'autant plus important qu'environ 95 % des ressources destinées aux pays en développement proviennent de ses membres.

Un manuel définit les principes directeurs de la coordination de l'aide ainsi que les différents principes qui sous-tendent l'examen des projets, l'aide-programme, la formation des marchés publics, l'aide liée, la coopération technique ou encore la participation des femmes au développement¹.

Le CAD établit en outre une liste de pays bénéficiaires. Cette liste est régulièrement révisée, ce qui peut influencer les données présentées dans les tableaux². Arrêtée en date du 1^{er} janvier 2000, la liste des pays bénéficiaires se divise en deux parties. La première comprend les pays en développement et la seconde, les pays dits en transition.

Les pays en développement sont regroupés en cinq catégories : 1) les pays les moins avancés (PMA) définis par les Nations Unies ; 2) les autres pays à faible revenu (PFR), dont le PNB par habitant était inférieur ou égal à 760 \$ en 1998 (base Banque mondiale) ; 3) les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), dont le PNB/h était en 1998 compris entre 761 \$ et 3030 \$; 4) les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), dont le PNB/h était compris entre 3031 \$ et 9360 \$ en 1998 ; et 5) les pays à revenu élevé (PRÉ), dont le PNB/h était supérieur à 9360 \$ en 1998. Sont inclus dans cette seconde liste les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), les nouveaux États indépendants de l'ancienne Union soviétique et les pays en développement dits plus avancés, tels Chypre, la Corée, le Koweït, Singapour, Taïwan, Hong Kong.

Les données relatives aux flux de ressources nettes comptabilisées par les différents systèmes de notification du CAD, parmi lesquels le SNPC, diffèrent de celles de la Banque mondiale essentiellement parce que la couverture géographique de l'OCDE est plus large et qu'elles tiennent compte des prêts bancaires à court terme ainsi que des dons d'assistance technique, deux éléments que ne comptabilise pas la Banque mondiale. En matière d'investissements étrangers vers les pays en développement, les chiffres de l'OCDE ne portent que sur les flux en provenance des pays de l'OCDE, alors que la BM tire les siens des balances des paiements des pays bénéficiaires.

1. OCDE, *Manuel de l'aide au développement. Principes du CAD pour une aide efficace*, Paris, 1992. Voir également OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en développement*, Paris, 1992.

2. Les pays suivants ont aussi été exclus de la liste des pays bénéficiaires de l'APD le 1^{er} janvier 1996 : les Bahamas, le Brunei, le Koweït, le Qatar, Singapour et les Émirats arabes unis. Le CAD a procédé à une seconde révision le 1^{er} janvier 1997. Ont été exclus de la liste les pays suivants : les Bermudes, les îles Caïman, Taïwan, Chypre, les îles Falkland, Hong Kong et Israël.

Le CAD comptabilise les données de manière différente selon qu'il s'agit d'évaluer les ressources reçues par les pays en développement ou bien, au contraire, la performance des gouvernements donateurs en matière d'aide. La mesure d'aide publique au développement (APD) comprend, dans le premier cas, les versements par les sources bilatérales et multilatérales de crédits concessionnels destinés au développement; dans le second cas, les versements bilatéraux de crédits concessionnels et l'apport des pays donateurs de financements concessionnels aux institutions multilatérales.

Voyons plus précisément ce qu'il en est du « financement du développement », puis de la comptabilisation des données sur la dette. Nous compléterons ce chapitre par une analyse des tendances récentes en matière d'endettement et de financement du développement.

LES APPORTS DE RESSOURCES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les apports de ressources aux pays en développement sont constitués des versements effectués sous forme de prêts, dons, investissements, etc., dont le but est de faciliter le développement économique et social des pays concernés.

Les apports nets sont les montants versés une fois déduits les remboursements de principal sur les prêts encourus, hors intérêts. Les apports de ressources sont divisés en trois catégories : 1) le financement public du développement (FPD); 2) les crédits à l'exportation; et 3) les apports privés.

Les apports sont dits bilatéraux lorsqu'ils sont directement consentis par un pays donateur à un pays bénéficiaire, et multilatéraux lorsqu'ils sont acheminés vers les pays en développement par l'intermédiaire d'une institution internationale.

Définitions

Le financement public du développement (FPD)

Le FPD recouvre les apports provenant des institutions publiques bilatérales et multilatérales dont la vocation première est de favoriser le progrès économique et social des pays en développement. Les donateurs bilatéraux englobent les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (les « donateurs du CAD »), d'autres pays de l'OCDE non membres du CAD et les autres pays.

Le FPD se compose de deux éléments : l'aide publique au développement (APD) et les autres apports moins libéraux ou non assortis de conditions libérales.

L'aide publique au développement (APD)

Cette aide consiste en apports de ressources sous forme de prêts ou de dons, fournis aux pays en développement et aux institutions multilatérales par des organismes publics, y compris les collectivités locales ou par leurs organismes gestionnaires. Chaque transaction d'APD doit répondre à deux critères fondamentaux. En premier lieu, être dispensée pour favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement et, en second lieu, être assortie de conditions libérales et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 %. Le degré de libéralité d'un prêt correspond à la différence entre la valeur nominale des paiements futurs à effectuer par l'emprunteur et l'équivalent don. Il s'exprime en pourcentage de la valeur nominale du prêt.

Les autres apports moins libéraux ou non assortis de conditions libérales

Il s'agit essentiellement des prêts consentis aux taux du marché, ou à des taux proches, par les sources bilatérales ainsi que par les banques multilatérales de développement (BMD), dont la Banque mondiale et les banques asiatique, africaine et interaméricaine de développement. Entrent également dans cette catégorie, pour une plus faible part, d'autres transactions, par exemple l'acquisition nette par le secteur public de titres émis sur le marché par les pays en développement. Certains prêts de refinancement sont également inclus, bien qu'ils ne soient pas comptabilisés dans l'APD.

Tout prêt international comprend trois éléments : une échéance et des modalités de remboursement, un taux d'intérêt et un délai de grâce.

Le *délai de grâce* est la période durant laquelle le débiteur ne paie que les intérêts. La période de remboursement suit le délai de grâce, et ce, jusqu'à l'échéance du prêt. Un prêt sera dit APD lorsqu'il présente un élément de libéralité au moins égal à 25 % d'un prêt commercial au taux fixé par convention de l'OCDE à 10 %.

L'aide est dite non liée si les achats de biens et services financés par celle-ci peuvent être effectués librement par n'importe quel pays bénéficiaire. L'aide est partiellement déliée lorsque les ressources doivent être affectées à l'achat de biens et services en provenance d'un pays donneur

ou d'un groupe de pays donateurs. Cette exigence doit toutefois s'appliquer à tous les pays bénéficiaires. L'aide liée représentait 23,2 % de l'aide bilatérale en 1998 et l'aide partiellement déliée, 4 %.

Les crédits à l'exportation

Ils comprennent à la fois les crédits à l'exportation financés par le secteur public et les crédits à l'exportation privés garantis par le secteur public (y compris les crédits financés par les banques).

Les apports privés

Ils sont constitués principalement des investissements directs, des financements bancaires, des prêts obligataires et des crédits à l'exportation privés qui ne sont pas garantis par le secteur public. La catégorie « autres apports privés » regroupe un ensemble hétérogène d'opérations « privées », y compris les crédits-fournisseurs privés ainsi que les opérations sur titres et autres opérations financières non bancaires. Les contributions privées des organisations non gouvernementales sont également incluses et apparaissent dans une catégorie distincte d'apports privés. Les variations des arriérés d'intérêt notifiés figurent, selon le cas, dans les crédits à l'exportation ou dans les financements bancaires.

LES DONNÉES

Une vue d'ensemble

Le tableau 6 fournit les données relatives aux apports nets vers les pays en développement.

Quatre constats préliminaires peuvent être faits. Tout d'abord, le financement public est passé, entre 1991 et 1998, de 61,2 % du total des apports à 36,9 % alors que, parallèlement, les apports privés sont passés de 38,3 % à 61,4 % du total. On notera également que, après avoir connu une baisse importante dans les années 1990, particulièrement en 1996 et 1997, les montants alloués au titre du financement public du développement ont augmenté en 1998 pour atteindre 88,3 milliards de dollars, à peine plus qu'en 1996. En 1999, selon les données préliminaires, les montants ont de nouveau chuté, pour ne plus représenter que 80 milliards de dollars.

TABLEAU 6
Total des apports nets de ressources vers les pays en développement, 1991-1999, en milliards de dollars É.-U.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	1999**
<i>Financement public du développement</i>	84,5	78,3	82,4	84,5	87,6	73,5	75,3	88,3	80,0	83,0
en % des apports nets de ressources	61,2	49,1	49,7	37,5	32,5	19,9	23,2	36,9	41,3	35,0
<i>Aide publique au développement</i>	57,1	58,3	55,5	59,6	59,1	55,8	47,7	49,7	54,0	
Bilatérale	41,4	41,4	39,4	41,3	40,6	39,1	32,4	35,1	37,0	
Multilatérale	15,8	17,0	16,1	18,3	18,4	16,7	15,3	14,5	17,0	
Aide publique	6,6	6,0	6,0	6,9	8,4	5,6	5,6	7,6	6,5	
Bilatérale	50,0	5,2	5,2	5,5	7,1	4,0	4,0	4,5	4,0	
Multilatérale	1,6	0,8	0,8	1,3	1,3	1,6	1,6	2,5	2,5	
Autres financements	20,8	14,0	21,0	18,1	20,1	12,2	22,0	31,7	19,5	
Bilatéraux	13,1	8,0	11,4	12,2	14,0	5,7	5,9	12,8	15,0	
Multilatéraux										
<i>Crédits à l'exportation</i>	0,6	1,0	-3,0	6,3	5,6	4,0	4,8	4,0	5,8	6,0
<i>Apports privés</i>	53,0	80,1	86,3	134,7	176,0	291,7	244,9	147,2	108,5	159,0
Investissements directs	24,8	30,2	41,6	52,1	59,6	69,7	106,7	118,0	98,0	131,8
Prêts bancaires internationaux	6,5	9,5	9,4	10,8	6,3	16,7	19,1	20,3	17,0	
À court terme	12,0	25,0	7,0	44,0	40,0	40,0	12,0	-65,0	-54,0	-75,5
Prêts obligataires	4,9	7,5	28,7	32,0	30,0	96,6	83,2	39,8	39,0	
Autres apports privés	7,1	1,8	5,5	12,5	3,5	33,8	37,8	49,1	30,0	
Dons des ONG	5,4	6,0	5,7	6,0	6,0	5,6	5,2	5,4	5,5	
<i>Total des apports de ressources</i>	138,1	159,4	165,7	225,5	269,2	369,2	325,0	239,5	193,5	248,0
Int. versés par les pays bénéficiaires	-75,9	-68,0	-64,6	-83,2	-113,0	-108,8	-119,2	-124,9	-115,2	
Dons bilatéraux de l'APD du CAD	36,5	34,8	33,4	35,2	36,2	36,5	31,2	32,4	32,7	

Sources: OCDE-CAD, *Coopération pour le développement - Rapport 1999*, Paris, 2000. OCDE, *External Debt Statistics. Historical Data, 1998-1999*, Paris, 2000.

* : Données préliminaires, 2000.

** : Données provisoires, 2001.

Ensuite, l'aide publique au développement est passée, durant la même période, de 41,3 % à 20,7 % des ressources nettes, et l'aide publique, de 4,8 % à 2,9 %. Par ailleurs, au chapitre des apports privés, les investissements directs ont représenté 49,6 % des ressources nettes en 1998, contre 17,9 % en 1991. Enfin, il faut noter que, si le montant brut des intérêts et dividendes versés par les pays en développement dépassait les apports nets de ressources en 1984, la situation s'est depuis lors nettement améliorée puisque ce montant ne représentait plus que 42,2 % des apports nets en 1996.

Il n'en reste pas moins que le trait marquant de ce tableau est la baisse continue du financement public, celui-ci, comme nous venons de le dire, ne représentant en 1998 que 36,8 % des apports nets de ressources vers les pays en développement³. Le pourcentage était de 60 % environ en 1960, approximativement de 50 % en 1970, de 43 % en 1980 et de 61,1 % en 1991. Ce sont en fait les apports privés qui constituent aujourd'hui la partie principale du financement du développement, avec 61,5 % des apports nets en 1998 contre 38,6 % en 1991. Cette tendance à la baisse s'explique tout autant par la globalisation des capitaux que par la volonté nouvelle des pays industrialisés de réduire leur aide et de la concentrer principalement sur les pays les plus pauvres et les plus endettés.

Cela soulève deux problèmes. Tout d'abord, l'atteinte de l'objectif de 0,7 % du PIB réservé au financement du développement, un objectif que de nombreux observateurs jugent aujourd'hui totalement irréaliste, a perdu beaucoup de sa signification au fil des années, puisque c'est moins d'aide qu'il est question que d'apports financiers, un terme très général qui couvre autant les dons et les prêts concessionnels accordés par les États que les apports du secteur privé. D'où le second problème : peut-on considérer les apports privés de la même façon que les apports publics dans la mesure où il s'agit d'investissements privés, en quête de profits souvent rapides et spéculatifs, et de surcroît très volatiles ? Revenons sur ces deux points.

De l'aide publique au financement privé du développement

La première Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), qui eut lieu en 1964, avait fixé à 1 % du PNB des donateurs l'objectif à atteindre en matière d'aide au développement. Cet engagement, auquel souscrivirent tous les pays membres du CAD, fut

3. Les dons du secteur public représentent aujourd'hui 13,5 % des ressources nettes, contre 26,4 % en 1991.

réitéré lors de la deuxième CNUCED et repris, l'année suivante, dans le rapport de la Commission des Nations Unies sur le développement international présidée par L.B. Pearson⁴. La Commission estimait que, si cet objectif était atteint et que, parallèlement, le rythme de croissance annuel des pays en développement était porté à 6%, ces derniers pourraient devenir avant la fin du siècle des partenaires à part entière de l'économie mondiale et financer ainsi leur développement sans apport extérieur⁵. De manière plus réaliste, la Commission était parvenue à la conclusion qu'on pouvait atteindre un objectif de 0,7% entre 1975 et 1980, pour ensuite atteindre le 1% recherché.

C'est l'objectif de 0,7% du PNB qui servira par la suite de norme de référence. À l'époque, l'aide publique au développement (APD) avoisinait plutôt les 0,4% du PNB global des pays membres du CAD. Le pourcentage fléchira dans les années 1970 et se stabilisera entre 0,30% et 0,35% du PNB par la suite. Depuis la fin de la guerre froide, on note un nouveau fléchissement, l'APD n'atteignant plus que 0,24% du PNB global des pays du CAD en 1998. Toutefois, si l'on ajoute à l'APD les apports financiers du secteur privé, on notera que, après une forte baisse dans les années 1980, les apports financiers nets des pays du CAD représentent aujourd'hui 0,82% du PNB. Mais, d'une part, il s'agit de tous les apports financiers et, d'autre part, «l'APD n'a jamais dépassé la moitié environ de l'objectif fixé⁶» pendant les trente dernières années.

Actuellement, «l'effort moyen» des pays du CAD au titre de l'APD s'établit, en pourcentage du PNB, à 0,40%. En réalité, il est de 0,24%, comme nous l'avons noté plus haut. Seuls six pays atteignent ou dépassent 0,40%, soit le Danemark (0,99%), la Norvège (0,91%), les Pays-Bas (0,80%), la Suède (0,72%), le Luxembourg (0,65%) et la France (0,40%). Ainsi que le montre le tableau 7, des cinq principaux donateurs, seule la France atteint cet objectif. Qui plus est, les États-Unis, le seul pays avec la Suisse à ne pas avoir souscrit à l'engagement de 0,7%, se classent au dernier rang, avec 0,1% du PNB.

L'aide publique au développement s'élevait, selon l'OCDE, à 28,8 milliards de dollars américains en 1985. Elle a presque doublé depuis lors pour s'élever, aux prix et au taux de change courants, à 51,9 milliards

4. United Nations, *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger 1969.

5. Le taux de croissance annuel moyen a été pendant les années 1980 de 3,1% dans les économies avancées et de 4,3% dans les pays en développement. Pendant les années 1990, ces taux de croissance ont été de 2,9% et 5,6%, respectivement. Dans le cas de l'Afrique toutefois, les taux ont été pour ces deux périodes de 2,3% et 2,6%, soit moins que dans les pays à économie avancée. En regardant les chiffres de toutes les manières possibles on conclut que, sauf en Asie, on est loin du 6% souhaité.

6. OCDE-CAD, *Coopération pour le développement – Rapport 1999*, Paris, 2000, p. 54.

TABLEAU 7
Aide publique au développement, CAD et pays membres choisis,
1987-1988 et 1995 à 1998, en pourcentage du PNB
et en milliards de dollars É.-U.

	1987-1988 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1998 (\$)
Total du CAD	0,32	0,27	0,25	0,22	0,26	31,8
Japon	0,31	0,28	0,20	0,22	0,28	10,6
États-Unis	0,21	0,10	0,12	0,09	0,10	8,8
France	0,59	0,55	0,48	0,45	0,40	5,7
Allemagne	0,39	0,31	0,32	0,28	0,26	3,6
Royaume-Uni	0,30	0,29	0,27	0,26	0,27	3,9
Canada	0,48	0,38	0,32	0,34	0,29	0,9

Source : OCDE-CAD, *Coopération pour le développement – Rapport 1999*, édition 2000.

en 1998, ce qui constitue, soit dit en passant, un montant inférieur à celui de 1996 (55,4 milliards). Aux prix et aux taux de change de 1994, les données sont tout autres : non seulement le montant de l'APD (48,3 milliards) est-il en 1997 inférieur à celui de 1994 (59,2 milliards), mais encore est-il sensiblement identique à celui de 1986 (53,95 milliards). Qui plus est, l'APD, qui semblait avoir augmenté en 1998 après une baisse dramatique en 1997 (48,3 milliards de dollars), a de nouveau baissé en 1999. Un autre phénomène marquant est sans doute la diminution de la contribution des États-Unis qui, aux prix et aux taux de change courants, est passée de 9,9 à 8,7 milliards de dollars entre 1994 et 1998 (6,8 milliards en 1997). Parallèlement, la part des États-Unis dans le total de l'APD en provenance des pays membres du CAD est passée de 30,36 % en 1982-1983 à 16,9 % en 1998.

L'OCDE a cherché à calculer quels auraient été les apports d'APD si le rapport entre l'effort des donateurs et leur PNB s'était maintenu à la moyenne des deux décennies précédentes⁷. Les résultats sont tout à fait éloquentes. Les apports auraient été en 1998 de 73 milliards de dollars en valeur nominale, ce qui représente un montant de 21 milliards supérieur à celui observé cette année-là, soit 52 milliards environ. Toujours par rapport à la tendance antérieure, l'OCDE estime à près de 89 milliards de dollars la diminution cumulée de l'effort d'APD des pays membres

7. CAD, *Rapport 1999*, p. 14 et suivantes. L'OCDE se base sur un pourcentage moyen d'APD/PNB de 0,33 %.

du CAD. Cette baisse cumulée est estimée à 22 milliards uniquement pour les États-Unis, à 15 milliards pour l'Italie, à 12 milliards pour la France, à 8,1 milliards pour le Japon et à 7,6 milliards pour l'Allemagne.

Il s'agit bien entendu d'estimations, mais la diminution de l'APD est un phénomène suffisamment marquant pour susciter l'inquiétude de l'OCDE, particulièrement au moment où l'organisme s'est donné pour priorité de réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. De plus, on notera une autre tendance : la diminution de la part de financement public du développement dans le total des apports de ressources aux pays en développement. Pour nous en tenir aux données de l'OCDE présentées au tableau 6, on peut constater que cette part, qui était de 52,6 % en 1984, n'était plus que de 36,9 % en 1998, après s'être élevée à 67 % en 1986. L'aide publique au développement (APD) est passée de 41,3 % à 20,8 % entre 1991 et 1998 ; et la principale composante de cette aide, les dons, de 26,4 % à 13,5 %. C'est donc dire que l'aide proprement dite, sous forme de dons, représente aujourd'hui à peine le cinquième des ressources financières destinées aux pays en développement.

Les données montrent que, à tout le moins, « la face de l'aide change », pour reprendre une formule utilisée par la Banque mondiale dans son rapport de 1997. Ainsi peut-on observer une nette volonté de l'ensemble des pays industrialisés non seulement de réduire l'aide, voire de la limiter de plus en plus aux situations critiques et aux situations de transition économique, mais également de lier l'aide octroyée à la mise en place de politiques et de programmes économiques approuvés et appuyés par le FMI et, dans une moindre mesure, par la Banque mondiale.

Plusieurs facteurs expliquent ces nouvelles tendances. Entre autres, le déplacement des priorités internationales de certains pays depuis la fin de la guerre froide, les compressions des dépenses publiques ou encore les critiques fort nombreuses quant à l'efficacité de l'aide⁸. L'accroissement des flux financiers privés vers les pays en développement au cours des trente dernières années paraît aussi rendre l'APD moins indispensable aux yeux des pays industrialisés, ces derniers préférant se désengager du financement du secteur productif et des infrastructures, et relayer cette tâche au secteur privé.

Les apports privés représentent actuellement la majeure partie des ressources destinées au financement du développement. Mais, comme le note l'OCDE, ces derniers sont essentiellement le résultat de décisions

8. Parmi les critiques les plus fréquentes, mentionnons le détournement de l'aide, la corruption, le saupoudrage, le financement de projets sans lendemain, l'absence de cohérence, etc. On aura un bon aperçu de ces débats dans le document publié par la Banque mondiale, *Accessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, New York, Oxford University Press, 1998.

des entreprises qui échappent au contrôle des pouvoirs publics⁹. Or, en tout état de cause, ces apports sont sujets à d'importantes fluctuations, comme en témoigne le fait qu'en 1998 et 1999, sous l'effet des crises financières, ils ont brutalement chuté, pour passer de 244,9 milliards de dollars américains en 1997 à 147,2 milliards en 1998, puis à 108,5 milliards en 1999. En conséquence de quoi les apports nets de ressources sont passés de 325 milliards de dollars en 1997 à 239,5 milliards de dollars en 1998 et à 193,5 milliards en 1999. Le plus alarmant est que ces diminutions n'ont pas été compensées par des apports publics¹⁰. Au contraire, si l'on en juge d'après les données préliminaires pour 1999, ces apports ont même diminué. L'APD a augmenté, mais l'accroissement s'explique en grande partie par l'aide apportée pour faire face aux situations d'urgence (Kosovo, Timor oriental, ouragan Mitch, Turquie, etc.).

Si nous considérons maintenant les apports bilatéraux et multilatéraux au titre du financement public du développement, nous constatons dans le tableau 6 une tendance à la hausse de l'aide multilatérale. Néanmoins, l'aide bilatérale continue de représenter la majeure partie du financement public au développement, avec 59,2 % des apports en 1998 contre 62 % en 1991. Sur une longue période, la part de l'APD multilatérale dans l'APD totale a évolué de la manière suivante. Conformément aux objectifs établis à la suite du rapport Pearson, cette part a eu tendance à augmenter sensiblement entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970, pour passer de 12,6 % du total en moyenne entre 1964 et 1968 à 34 % entre 1974 et 1978. Par la suite, cette part a eu tendance à diminuer, pour atteindre 29,1 % du total entre 1989 et 1993. Depuis lors, on note une légère amélioration, les apports multilatéraux représentant en moyenne 31 % de l'aide publique totale pour la période de 1994 à 1998.

D'un pays à l'autre, les différences sont notables. Ainsi, entre 1994 et 1998, l'aide multilatérale n'a représenté que 28 % de l'aide totale des États-Unis. Pour cette même période, la proportion était de 24 % pour la France et le Japon, et de 22 % pour la Nouvelle-Zélande, qui se situe au dernier rang. Par contre, on retrouve en tête de liste l'Italie avec 55 %, suivie du Royaume-Uni avec 45 %, de la Finlande et de la Belgique avec 43 % et du Danemark avec 42 %.

9. OCDE-CAD, *Coopération pour le développement – Rapport 1999*, Paris, 2000, p. 65.

10. Les données plus récentes, non disponibles au moment où l'ouvrage a été rédigé, indiquent que les apports publics et privés ont été de 248 milliards de dollars en 1999, soit un montant supérieur à celui indiqué au tableau 6. Ce montant reste très inférieur à celui de 1996, le plus haut montant atteint. Les apports privés ont représenté 64 % du financement du développement. Les crédits bancaires ont de nouveau diminué (-75,5 milliards); en revanche les investissements directs ont progressé par rapport à l'année 1998 (+131,8 milliards).

Quelques mots pour conclure sur la répartition géographique de l'aide avant de parler de la dette.

Par grandes régions géographiques, l'APD se répartissait de la façon suivante en 1997-1998 : Afrique subsaharienne, 36,6 % (36,9 %) ¹¹, Asie du Sud et Asie centrale, 15,3 % (17,1 %) ; autres pays d'Asie et Océanie, 22,4 % (19,3 %) ; Afrique du Nord et Moyen-Orient, 12,7 % (14,7 %) ; Amérique latine et Caraïbes, 13,1 % (12 %). On notera cependant que, si l'Afrique subsaharienne, soit environ cinquante pays, a reçu 13,9 milliards en 1998, c'est près de 3 milliards de moins qu'en 1995, où l'aide atteignait les 16,5 milliards, et près de 4 milliards de moins qu'en 1987-1988, où l'aide se chiffrait à 17,6 milliards. De tels chiffres laissent songeurs, d'autant que les montants versés en 1998 ont diminué par rapport à l'année précédente (14,2 milliards en 1997), d'une part, et qu'ils sont sensiblement les mêmes qu'en 1983 (14,9 milliards), d'autre part.

L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR

Une partie importante des ressources destinées au financement du développement prend la forme de prêts et de crédits, publics et privés. Grâce aux renseignements que lui fournissent les pays membres, l'OCDE dispose d'une importante banque de données sur la dette des pays en développement ainsi que sur celle des pays dits en transition.

Ces données sont les plus complètes à ce jour pour évaluer le degré d'endettement des pays. Elles présentent encore certaines lacunes : une bonne partie de la dette de certains pays, notamment au Moyen-Orient, n'est pas comptabilisée ; certains types de dettes, notamment la dette privée non bancaire qui n'est pas garantie et la dette militaire, ne sont que partiellement comptabilisés. Enfin, il faut relever qu'en raison des annulations et des renégociations, que ce soit dans le Club de Paris ou de manière bilatérale, l'encours de la dette au titre de l'aide publique au développement (APD) et les remboursements afférents sont surévalués. L'OCDE publie sur son site Internet les données que lui fournit le comité conjoint BRI-FMI-OCDE-BM.

11. Chiffres pour 1987-1988.

Définitions

L'OCDE distingue, comme la Banque mondiale, la dette à *long terme* de la dette à *court terme*. La dette à court terme englobe les créances dont l'échéance est inférieure à un an, ainsi que les arriérés de capital et d'intérêt sur la dette à court et à long terme.

Pour faciliter la présentation des différents concepts, nous nous appuyerons sur le tableau 8 qui indique, dans la partie supérieure, l'encours de la dette extérieure à long terme et à court terme et, dans la partie inférieure, le montant annuel du service de la dette et le montant des intérêts versés sur la dette à court terme. Précisons que, pour des raisons de commodité de lecture, le tableau n'indique pas les statistiques détaillées pour chacune des catégories que nous définirons.

La dette à long terme

En ce qui a trait tout d'abord à la dette à long terme, l'OCDE introduit une distinction utile entre la dette qui implique la « zone OCDE », soit celle qui regroupe les différentes organisations financières multilatérales dont sont membres les pays de l'OCDE, et la dette qui implique les pays qui ne font pas partie de la « zone OCDE ».

Le poste que nous avons appelé « zone OCDE » sur le tableau, et que l'OCDE appelle « pays de l'OCDE et marchés des capitaux », se divise lui-même en trois sous-postes, selon la nature et l'origine des crédits accordés. On retrouve successivement : 1) l'aide publique au développement (APD) et l'aide publique (AP) ; 2) les créances officielles ou garanties ; et 3) les créances bancaires et obligations.

Voyons comment l'OCDE définit ces différentes catégories.

Aide publique au développement (APD)

Les prêts au titre de l'APD sont des prêts assortis de conditions libérales accordés par le secteur public aux pays et territoires qui figurent dans la partie 1 de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement). Tout prêt relevant de l'APD répond obligatoirement aux critères suivants :

1. Il est octroyé dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement.
2. Il est assorti de conditions libérales et comporte un élément de libéralité au moins égal à 25 %.

TABEAU 8
Dettes tirées et service de la dette des pays en développement, par origine des prêts et selon les conditions d'emprunt, 1989 à 1999, chiffres en fin d'année pour la dette en milliards de dollars É.-U.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dettes extérieures											
<i>Dettes à long terme</i>	1115	1216	1295	1327	1455	1608	1766	1843	1926	2097	2155
(En pourcentage du total)	(77,3)	(78,6)	(79,4)	(77,8)	(79,6)	(78,8)	(78,3)	(77,3)	(76,7)	(80,3)	(82,4)
<i>Pays OCDE</i>	737	782	818	834	922	1044	1161	1255	1327	1434	1496
APD	115	126	135	138	147	163	177	167	156	169	173
Créances officielles ou garanties	212	228	254	277	284	338	356	352	359	380	405
Marché financier	411	428	430	418	486	542	628	736	817	884	917
Organismes multilatéraux	210	238	259	265	290	320	354	348	362	418	418
Pays non-OCDE	168	196	218	229	242	244	251	240	237	244	241
<i>Dettes à court terme</i>	295	332	336	379	374	434	488	541	584	516	450
<i>Dettes totales</i>	1443	1548	1631	1706	1828	2041	2254	2384	2510	2613	2616
Service de la dette											
<i>Dettes à long terme</i>	141	144	143	154	167	181	213	246	256	239	271
Amortissement	92	91	89	100	115	117	153	171	175	151	185
Intérêt	59	53	54	54	52	64	80	75	81	88	86
<i>Dettes à court terme</i>											
Intérêt	28	25	20	14	12	19	32	33	38	36	30
<i>Service de la dette</i>	179	164	163	168	179	202	252	279	293	275	300

Source: OCDE, *Statistiques de la dette extérieure: apports de ressources, encours et services de la dette*, Paris, 1998-1999.

Précisons que cette rubrique recense uniquement les créances bilatérales. Les prêts au titre de l'APD comprennent, outre les prêts ordinaires, les prêts remboursables en nature ainsi que les prêts correspondant à la composante APD des opérations de financement mixte. Les prêts au titre de l'aide publique sont des prêts qui répondent aux critères énoncés ci-dessus pour l'APD, mais qui sont accordés aux pays figurant dans la partie 2 de la liste du CAD (actuellement, les PECO/NEI et les autres économies en transition).

Les créances officielles ou garanties par le secteur public

Les créances officielles ou garanties sont composées de crédits publics et de crédits destinés à faciliter les exportations.

En ce qui a trait aux crédits à l'exportation, l'OCDE introduit une distinction entre les crédits fournisseurs et les crédits bancaires. Les *crédits fournisseurs* recouvrent, outre les crédits publics et les crédits fournisseurs à l'exportation, un faible volume de créances du secteur public qui ne sont enregistrées ni au titre de l'APD ni au titre des crédits à l'exportation. Ces créances comprennent des crédits à l'exportation réaménagés par le secteur public. Les crédits fournisseurs rachetés par les banques ne sont pas inclus ici, mais sous la rubrique des crédits bancaires dans le cas où le système bancaire du pays créancier les assimile à des créances sur les emprunteurs étrangers. Les arriérés sont exclus de cette rubrique et ajoutés à la dette à court terme.

Sont inclus dans la rubrique *crédits bancaires* les crédits commerciaux garantis de nature financière, par définition détenus par les banques, qui sont donc exclus des créances bancaires afin d'éviter le double comptage. S'y ajoute en outre un faible montant de crédits fournisseurs rachetés par les banques. Les arriérés sont exclus de cette rubrique et ajoutés à la dette à court terme.

Créances bancaires et obligations

Il s'agit ici des créances notifiées à la BRI, complétées par les données du FMI. La majorité des pays déclarants notifient dans leurs créances bancaires les obligations et titres d'emprunt internationaux des pays débiteurs qui figurent dans le portefeuille des banques. Ces données sont complétées par celles de la BRI relatives aux émissions publiques d'obligations et celles du SNPD sur les obligations émises par les pays débiteurs et les autres créances des marchés financiers internationaux. Les crédits à l'exportation garantis de nature financière sont déduits de cette rubrique. Les arriérés sont exclus et figurent sous la dette à court terme.

Autres dettes à long terme

En ce qui concerne les deux autres postes, soit les dettes multilatérales et les dettes à l'endroit des pays qui ne font pas partie de la « zone OCDE », nous avons les définitions suivantes. La rubrique *prêts multilatéraux* regroupe les prêts consentis par la BIRD, l'IDA, les banques régionales de développement, la BEL, le Fonds de rétablissement du conseil de l'Europe et, pour le FMI, le recours aux crédits du Fonds. Elle comprend à la fois des prêts assortis de conditions non libérales et des prêts qui pourraient faire partie de l'APD s'ils avaient été octroyés par un prêteur bilatéral. La rubrique *autres créances* comprend, quant à elle, les créances de toutes catégories – à l'exception des obligations détenues par des pays créanciers n'appartenant pas à la zone de l'OCDE, des créances nées de la nationalisation d'entreprises précédemment sous contrôle étranger, des créances non allouées et des ajustements.

La dette à court terme

Cette catégorie englobe les créances dont l'échéance initiale est inférieure à un an, ainsi que les arriérés de capital et d'intérêt sur la dette à court et à long terme. L'OCDE subdivise la dette à court terme entre la dette à l'endroit des banques, les crédits à l'exportation à court terme et les autres engagements à court terme.

Quant à la dette à court terme à l'endroit des banques, l'OCDE exclut de cette rubrique les crédits à l'exportation garantis de nature financière. Par contre, elle y inclut les prêts-relais ainsi que les dépôts de non-résidents auprès des banques de chaque pays emprunteur, présumant qu'il s'agit principalement de créances à court terme. Quant à la rubrique des « crédits à l'exportation », celle-ci inclut les différents crédits fournisseurs et acheteurs à court terme, ainsi que les arriérés de crédits à l'exportation de toutes sortes.

Les données

Le tableau 8 n'appelle guère de commentaires. Nous pouvons néanmoins souligner deux choses. Tout d'abord la part de la dette à long terme, qui représentait environ 77 % de la dette totale à la fin des années 1980, a tendance à augmenter depuis le début de la décennie 1990. Elle représentait en 1999 un peu plus de 82 % de la dette totale. Ensuite, la part des marchés financiers dans la dette totale à long terme est passée, entre 1998 et 1999, de 36,9 % à 42,5 %. Par contre, la composition de cette partie

de la dette a beaucoup changé. Les créances bancaires représentaient en effet près de 85 % de la dette totale vis-à-vis des marchés financiers en 1989, mais plus que 51,4 % en 1999.

Le tableau 9 illustre la ventilation de la dette selon l'origine des prêts et le revenu du débiteur pour l'année 1999. On remarquera tout d'abord que la dette à l'égard des institutions financières multilatérales représentait, cette année-là, un peu plus de 19 % de la dette extérieure totale à long terme. La dette est surtout concentrée sur les pays à revenu intermédiaire, soit environ 60 % de la dette totale.

Le tableau 9 compile également les données pour les pays les plus pauvres. On constatera que la dette à long terme des pays les moins avancés représentait à peine 6,2 % de la dette totale en 1999, tandis que celle des autres pays à faible revenu s'élevait à 23 % environ. Ces données doivent nous rappeler que, bien qu'il soit louable, l'effort consenti pour alléger la dette des pays les plus pauvres reste néanmoins limité en pourcentage de la dette totale.

TABLEAU 9
Ventilation de la dette à long terme, par origine des prêts et selon les conditions d'emprunt, 1989 et 1999,
en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

	Total		PMA		APFR	
	1989 (\$)	1999 (\$)	1989 (\$)	1999 (\$)	1989 (\$)	1999 (\$)
<i>Dette à long terme</i>	1115,0	2135,0	99,0	134,0	323,0	100,0
OCDE	737,0	1496,0	32,0	39,0	152,0	46,7
APD	115,0	143,0	17,0	16,0	52,0	14,5
Crédits	212,0	405,0	12,0	19,0	47,0	19,2
Marchés financiers	411,0	917,0	3,0	4,0	53,0	12,9
Organismes multilatéraux	210,0	418,0	33,0	62,0	86,0	34,3
Non-OCDE	168,0	241,0	34,0	33,0	85,0	19,0
<i>Dette à court terme</i>	295,0	458,0	9,0	9,0	38,0	62,0
Total*	1410,0	2613,0	108,0	143,0	361,0	557,0
Dette à long terme (en pourcentage)	79,1	82,5	91,7	93,7	89,5	88,9
Dette à court terme (en pourcentage)	20,9	17,5	8,3	6,3	10,5	11,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: OCDE-CAD, *Coopération pour le développement – Rapport 1999*.

PMA : pays moins avancés

APFR : autres pays à faible revenu

* Dépôts non bancaires non inclus

CHAPITRE 7

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT: LA BANQUE MONDIALE

Alors que l'OCDE considère principalement le « financement du développement » sous l'angle des pays donneurs, la Banque mondiale se place d'abord du point de vue des pays bénéficiaires. La perspective est ici différente dans la mesure où la Banque s'intéresse davantage à la destination des fonds qu'à leur origine ; davantage également à leur répartition entre les pays bénéficiaires qu'à l'effort des pays donneurs. Par ailleurs, l'insuffisance de l'aide internationale eu égard aux besoins du développement et le faible pouvoir d'attraction qu'avaient jusqu'à tout

récemment les pays en développement sur l'investissement ont fait en sorte que l'endettement a été pour eux une voie obligée, voie que la Banque a appuyée par ses politiques non sans présumer de la capacité de ces pays à faire face à leurs engagements. La crise de la dette et la situation critique dans laquelle se sont trouvés un grand nombre de pays parmi les plus pauvres de la planète ont forcé la Banque mondiale à accorder plus d'attention qu'elle ne l'avait fait jusque-là à la surveillance de la dette. Pour appuyer ses politiques d'ajustement, elle s'est donc dotée d'instruments statistiques plus précis et aussi mieux adaptés à ce nouveau rôle. L'approche demeure toutefois essentiellement financière, les indicateurs retenus ayant pour objet premier de mesurer le degré de « soutenabilité » de la dette et la capacité de remboursement à court et long terme des pays. Fondamentalement, rien n'a changé : le financement du développement passe, en l'absence d'une épargne domestique suffisante, par le canal des marchés internationaux et la mesure de l'efficacité de ce financement, par la capacité des pays à exporter et à s'intégrer dans l'économie mondiale.

Signe des temps, la Banque mondiale a changé le titre de sa publication annuelle sur la dette des pays en développement. Autrefois appelée *World Debt Tables*, elle s'intitule dorénavant *Global Development Finance*, mais le contenu reste principalement centré sur la dette. Cette dernière demeure toujours préoccupante et poursuit sa progression malgré la surveillance accrue et les réaménagements et autres allègements : en 1999, la dette à long terme pour l'ensemble des pays s'établissait à 2 070,7 milliards de dollars, contre 1 181,1 en 1990. En pourcentage du PNB, elle est passée, pour l'ensemble des pays, de 34,2 % à 41,5 %.

À la différence du chapitre précédent, nous verrons d'abord la question de la dette avant de nous pencher sur celle des ressources destinées aux pays en développement.

LA DETTE EXTÉRIEURE TOTALE

Définitions

La Banque mondiale retient deux catégories de créanciers : les créanciers officiels (*official creditors*) et les créanciers privés (*private creditors*).

Les *créanciers officiels* se composent, d'une part, des institutions financières internationales (Banque mondiale, banques régionales de développement, etc.) et, d'autre part, des gouvernements, de leurs institutions et

des organismes autonomes de gestion publique. Les prêts accordés par les premiers sont dits multilatéraux et ceux accordés par les seconds, dits bilatéraux.

Sous la rubrique des *créanciers privés*, on regroupe les obligations de provenance du secteur privé, les prêts bancaires privés, les crédits privés à l'exportation et les crédits bancaires couverts par une institution d'assurance à l'exportation.

La dette extérieure totale recouvre les dettes à long terme, les dettes à court terme et les recours au crédit du Fonds monétaire international. La nomenclature utilisée est donc quelque peu différente de celle de l'OCDE. D'une part, la Banque mondiale sépare clairement les recours aux ressources du FMI des autres dettes ; d'autre part, si la Banque distingue les dettes publiques des dettes privées, elle divise également les dettes privées selon qu'elles sont garanties ou non par une administration publique.

La *dette extérieure à long terme (Long-term Debt Outstanding and Disbursed : LDOD)* comprend l'ensemble des créances dont l'échéance est supérieure à un an, qui sont détenues par des non-résidents et qui sont remboursables en monnaie étrangère, en biens ou en services.

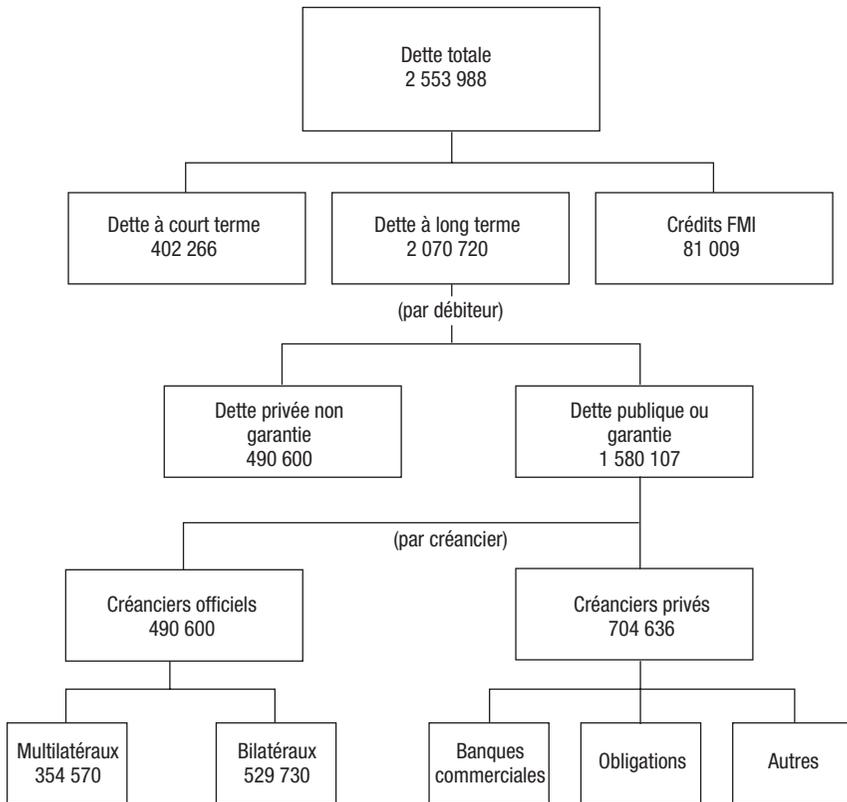
La dette extérieure à long terme se compose de trois éléments : 1) la dette publique (gouvernement national, agence gouvernementale, entité publique autonome) ; 2) la dette privée garantie par une administration publique ; 3) la dette privée qui n'est pas garantie par une administration publique.

La *dette extérieure à court terme (Short Term External Debt)* réunit l'ensemble des créances dont l'échéance est de une année ou moins.

Les *recours aux crédits du FMI (Use of IMF Credits)* regroupent l'ensemble des tirages et opérations avec obligation de rachat effectués auprès du FMI, à l'exception des tirages sur la tranche réserve¹. Cela inclut tous les tirages effectués sur les tranches de crédit, ainsi que les ressources obtenues grâce à des facilités élargies ou des facilités spéciales (les financements par gestion des stocks-tampons, les financements compensatoires, les facilités pétrolières, le Fonds élargi), les prêts du Fonds de fiducie (*Trust Fund Loans*) et toutes les opérations obtenues grâce à des programmes d'ajustement structurel.

1. Par achat, on entend tous les tirages effectués sur le compte général du FMI durant l'année considérée, à l'exclusion des tirages sur la tranche réserve. Par rachat, on entend la revente des devises obtenues sur tirage conformément aux obligations.

TABLEAU 10
Dettes extérieures totales, selon les conditions d'emprunt, 1999,
en millions de dollars É.-U.



Source : Banque mondiale, *World Development Finance*, 2000.

Les données

Le tableau 10 décompose la dette extérieure totale selon les conditions d'emprunt. Les données sont celles de l'année 1999 fournies par la publication *Global Development Finance*.

Nous avons ainsi dans la partie supérieure du tableau la dette selon le « terme », puis, au centre, la dette selon la nature des débiteurs et, enfin, en bas, la dette selon la nature des créanciers et la nature des emprunts.

Les deux tableaux qui suivent illustrent la répartition de la dette extérieure (EDT) selon le terme et les conditions d'emprunt (tableau 11) et celle de la dette extérieure à long terme (LDOD) selon la nature et l'origine des créances (tableau 12). Ils complètent le tableau 10 en lui apportant une dimension historique.

TABLEAU 11
Dette extérieure totale, selon les conditions d'emprunt, tous les pays, années choisies : 1980, 1990 et 1995 à 1999, en pourcentage

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Dette à long terme	74,9	80,8	77,3	76,6	76,7	80,0	81,0
Dette à court terme	23,9	16,7	19,8	20,6	20,2	16,2	15,7
Recours aux crédits du FMI	2,0	2,3	2,8	2,7	3,0	3,7	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

TABLEAU 12
Dette extérieure à long terme (LDOD), tous les pays, années choisies : 1970, 1980, 1990 et 1995 à 1999, en pourcentage

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Dette officielle et privée garantie</i>	74,8	84,37	94,45	86,6	83,36	79,03	75,3	76,3
Créanciers officiels	70,4	46,75	54,24	60,33	58,43	56,26	55,77	55,4
Multilatéraux	22,7	27,4	34,41	33,6	34,9	36,45	38,25	39,5
Bilatéraux	77,3	72,6	65,59	66,4	65,1	63,55	61,75	60,5
Créanciers privés	29,6	53,25	45,76	39,67	41,57	43,74	44,23	44,6
Obligations	13,35	6,46	21,04	45,3	49,56	50,0	51,07	52,5
Banques	27,0	62,8	50,48	30,6	29,4	33,6	35,05	33,4
Autres	59,65	30,74	28,48	24,1	21,04	16,4	13,88	14,1
<i>Dette privée non garantie</i>	25,2	15,63	5,55	13,4	16,64	20,97	24,7	23,7
Obligations	N.D.	N.D.	1,2	27,8	29,9	28,59	23,24	23,8
Banques	100,0	100,0	98,8	72,2	70,1	71,41	76,76	76,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

Le tableau 11 ne prête guère à commentaire. Il nous indique cependant que le constat fait précédemment à propos du tableau 8 sur la dette à court terme doit être relativisé dans la mesure où l'augmentation observée depuis le début de la décennie demeure relativement modeste. Le tableau 12, par contre, mérite davantage d'attention puisqu'il permet de faire quatre constats.

Tout d'abord, la part de la dette officielle et privée garantie est passée de 74,8 % à 76,3 % du total entre 1970 et 1999, après avoir atteint un sommet de 94,5 % en 1990. Ensuite, même si elle a tendance à diminuer en proportion du total, la dette officielle bilatérale continue de représenter la portion la plus importante, soit 60,5 %, de la dette officielle en 1999. Par ailleurs, il est à noter que la part des créances privées garanties dans le total des dettes officielles et privées garanties a fortement augmenté durant les années 1970, puis baissé depuis lors. Elle représente, en 1999, 44,6 % du total. Seule une très légère hausse est observée depuis 1995. Enfin, un autre phénomène majeur à relever est la diminution depuis les années 1980 de la part des banques commerciales dans le total des créances privées, que celles-ci soient garanties ou non. Le désengagement bancaire a souvent été relevé par les institutions financières internationales. Les données le confirment : les créances bancaires représentent aujourd'hui environ 34 % des créances privées garanties.

Voyons maintenant ce qu'il en est de la répartition de la dette entre les différentes catégories de pays débiteurs.

LA DETTE PAR CATÉGORIES DE DÉBITEURS

Définitions

La Banque mondiale nous fournit également des informations sur la dette par pays et par grandes zones géographiques. Les grandes zones géographiques retenues sont : l'Asie de l'Est et le Pacifique, l'Europe et l'Asie centrale, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'Asie du Sud, de même que l'Afrique subsaharienne.

La Banque mondiale classe par ailleurs les pays selon leur revenu – mesuré par le PNB *per capita* et selon la méthode de l'*Atlas de la Banque mondiale* – et suivant leur degré d'endettement². Deux indicateurs sont

2. Le degré d'endettement est mesuré à partir de l'endettement moyen sur une période de trois ans.

utilisés : le ratio de la valeur actuelle du service de la dette sur le PNB (PV/GNP) et le ratio de la valeur actuelle du service de la dette sur les exportations (PV/XGS)³.

Les économies gravement endettées sont celles dans lesquelles l'un ou l'autre des deux ratios clés dépasse les seuils critiques de 80 % pour PV/GNP ou de 220 % pour PV/XGS. Les économies modérément endettées sont celles dans lesquelles l'un ou l'autre des deux ratios se situe dans les limites suivantes : entre 220 % et 132 % pour le ratio PV/GNP et entre 80 % et 48 % pour le ratio PV/XGS. Enfin, les pays faiblement endettés sont ceux dans lesquels les deux ratios sont inférieurs, le premier à 132 % et le second à 48 %⁴.

Le tableau 13 dresse la liste des pays en développement selon les deux critères du revenu *per capita* et du degré d'endettement.

Les données

Les tableaux 14 et 15 indiquent la répartition de la dette totale et de la dette à long terme par catégories de débiteur, selon l'appartenance géographique et selon le groupe de revenu. Quelques constats ressortent des tableaux et des études de la Banque mondiale⁵.

Tout d'abord, le tableau 14 nous permet de noter que la part des pays à faible revenu dans l'endettement total est passée de 21,5 % en 1980 à 32,7 % en 1990, pour descendre par la suite à 28,6 % en 1999.

Ensuite, on remarque l'importance de la part des pays très endettés dans la dette totale : plus du tiers de la dette totale des pays en développement, et ce, en dépit des mesures particulières dont nombre d'entre eux ont fait l'objet depuis quelques années⁶.

3. PV : *present value* ; GNP : *Gross National Product* ; XGS : *exportation of goods and services*.

4. Pour les économies qui ne communiquent pas de statistiques détaillées sur la dette au Système de notification de la dette de la Banque mondiale, on ne peut pas calculer la valeur actuelle. Ces économies sont alors classées au moyen de la méthode suivante. Les économies *gravement endettées* sont celles dans lesquelles (sur la base d'une moyenne établie pour la période 1991-1993) trois des quatre ratios clés dépassent le seuil critique : 50 % pour le ratio dette/PNB ; 275 % pour le ratio dette/exportations ; 30 % pour le ratio service de la dette/exportations ; et 20 % pour le ratio intérêts/exportations. Les économies *modérément endettées* sont celles dans lesquelles trois des quatre ratios clés dépassent 60 % du seuil critique en lui demeurant inférieurs. Toutes les autres économies à revenu faible ou intermédiaire sont classées dans la catégorie des économies *moins endettées*.

5. Les données pour 1999 sont provisoires.

6. Dans son rapport de 1997, la Banque mondiale invoque les facteurs suivants pour expliquer le degré de surendettement des pays : les guerres civiles, la faible gouvernance, la pauvreté des politiques macroéconomiques et les problèmes structurels comme la faiblesse des infrastructures, les problèmes de santé et de soins, la sous-utilisation de la main-d'œuvre, la faiblesse des institutions, ou encore la surdépendance de l'économie à l'égard des exportations de matières premières.

TABLEAU 13
Classification des pays en développement, selon le revenu per capita et le degré d'endettement, 1999

Modérément endettés				Moins endettés	
Gravement endettés		Modérément endettés		Moins endettés	
À faible revenu	À revenu intermédiaire	À faible revenu	À revenu intermédiaire	À faible revenu	À revenu intermédiaire
Angola	Argentine	Bangladesh	Algérie	Arménie	Afrique du Sud
Burkina Faso	Bolivie	Bénin	Bélarus	Azerbaïdjan	Albanie
Burundi	Bosnie-Herzégovine	Cambodge	Chili	Bhoutan	Barbades
Cameroun	Brazil	Gambie	Colombie	Chine	Biélorussie
Centrafricaine, Rép.	Bulgarie	Ghana	Guinée équatoriale	Érythrée	Botswana
Comores	Équateur	Haïti	Géorgie	Lesotho	Cap-Vert
Congo, Rép. dém. du	Gabon	Honduras	Hongrie	Népal	Corée, Rép. de
Côte d'Ivoire	Guyana	Inde	Jamaïque	Îles Salomon	Costa Rica
Éthiopie	Jordanie	Kenya	Liban	Tadjikistan	Croatie
Guinée	Pérou	Kirghizistan	Macédoine, Rép. de	Djibouti	Djibouti
Guinée-Bissau	Syrie	Moldavie	Malaisie	Dominique	Dominique
Indonésie		Pakistan	Maroc	Dominicaine, Rép.	Dominicaine, Rép.
Laos, Rép. dém. pop. du		Sénégal	Panama	Égypte	Égypte
Liberia		Tchad	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Estonie	Estonie
Madagascar		Togo	Guinée	Fidji	Fidji
Malawi		Turkmenistan	Philippines	Grenade	Grenade
Mali		Yémen, Rép. du	Russie	Guatemala	Guatemala
Mauritanie			Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Iran, Rép. islamique d'	Iran, Rép. islamique d'
Mozambique			Samoa	Kazakhstan	Kazakhstan
Myanmar			Thaïlande	Lettonie	Lettonie
Nicaragua			Tunisie	Lituanie	Lituanie
Niger			Turquie	Maldives	Maldives
Nigeria			Uruguay	Mexique	Mexique
Rwanda			Venezuela	Oman	Oman
São Toé et Príncipe				Ouzbékistan	Ouzbékistan
Sierra Leone				Paraguay	Paraguay
Somalie				Pologne	Pologne
Soudan					

TABLEAU 13 (suite)

	Gravement endettés		Modérément endettés		Moins endettés	
	À faible revenu	À revenu intermédiaire	À faible revenu	À revenu intermédiaire	À faible revenu	À revenu intermédiaire
Tanzanie						Roumanie
Ouganda						Salvador
Viêt Nam						Seychelles
Zambie						Slovaquie
						Saint-Kitts-et-Nevis
						Sainte-Lucie
						Sri Lanka
						Swaziland
						Tonga
						Tchèque, Rép.
						Trinité-et-Tobago
						Ukraine
						Vanuatu
						Yougoslavie, Rép. féd. de
32	11	17	23	9	41	

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000, p. 143.

TABLEAU 14
Dettes extérieures totales, par zones géographiques et par catégories de débiteurs,
années choisies : 1980, 1990 et 1996 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

	En milliards de dollars										En pourcentage				
	1980	1990	1996	1997	1998	1999	1980	1990	1996	1997	1998	1999			
Total	609,4	1460,3	2229,4	2326,4	2536,0	2553,9	100	100	100	100	100	100			
<i>Par grandes zones géographiques</i>															
Asie de l'Est et Pacifique	94,0	274,0	591,3	648,9	667,5	659,3	15,4	18,8	26,5	27,9	26,3	25,8			
Europe et Asie centrale	75,4	220,4	369,5	390,5	480,5	485,9	12,4	15,1	16,6	16,8	18,9	19,0			
Amérique latine et Caraïbes	257,2	475,8	676,3	714,2	786,0	792,6	42,2	32,6	30,3	30,7	31,0	31,0			
Afrique du Nord et Moyen-Orient	83,8	183,2	204,8	194,4	208,0	214,2	13,8	12,5	9,2	8,4	8,2	8,4			
Asie du Sud	38,0	130,0	155,5	155,2	163,7	170,7	6,2	8,9	7,0	6,7	6,5	6,7			
Afrique subsaharienne	60,8	176,8	231,8	223,0	230,1	231,1	10,0	12,1	10,4	9,6	9,1	9,0			
<i>Par catégories de débiteurs</i>															
Pays à faible revenu	131,2	447,9	669,1	680,1	721,5	730,2	21,5	32,7	30,0	29,2	28,5	28,6			
Pays à revenu moyen	478,1	982,4	1560,3	1646,3	1814,4	1823,7	78,5	67,3	70,0	70,8	71,5	71,4			

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

TABLEAU 15
Encours de la dette à long terme, par zones géographiques et par catégories de débiteurs,
années choisies : 1970, 1980, 1990 et 1997 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

	En milliards de dollars							En pourcentage du total						
	1970	1980	1990	1997	1998	1999		1970	1980	1990	1997	1998	1999	
Ensemble des pays	61,1	451,5	1181,1	1786,4	2030,3	2070,7		100	100	100	100	100	100	
<i>Par grandes zones géographiques</i>														
Asie de l'Est et Pacifique	7,9	66,6	222,8	447,2	517,0	530,5		12,9	14,8	18,9	25,0	25,5	25,6	
Europe et Asie centrale	4,0	56,2	178,3	311,2	374,2	382,8		6,5	12,4	15,1	17,4	18,4	18,5	
Amérique latine et Caraïbes	27,6	187,2	380,1	558,7	640,5	649,0		45,2	41,5	32,2	31,3	31,5	31,3	
Afrique du Nord et Moyen-Orient	4,2	61,7	137,5	150,3	164,1	169,4		6,9	13,7	11,6	8,4	8,1	8,2	
Asie du Sud	11,3	33,1	113,0	144,2	154,1	159,8		18,5	7,3	9,6	5,6	7,6	7,7	
Afrique subsaharienne	6,1	46,6	149,4	174,7	180,2	179,1		10,0	10,3	12,6	9,8	8,9	8,6	
<i>Par catégories de débiteurs</i>														
Pays à faible revenu	20,2	108,6	406,7	559,3	611,0	619,1		33,1	24,1	34,4	31,3	30,1	29,9	
Pays à revenu moyen	40,8	342,9	774,4	1227,1	1419,4	1451,7		66,8	75,9	65,6	68,7	69,9	70,1	

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

Enfin, si nous considérons la répartition géographique de la dette, nous pouvons noter qu'en 1980 la dette était surtout concentrée en Amérique latine et dans les Caraïbes, où elle atteignait 42,2 %. La part de cette région est passée depuis lors à 32,6 % en 1990 et à 31 % en 1999. Par contre, les pays d'Europe et d'Asie centrale, ainsi que ceux de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, ont vu leur part augmenter, pour passer, de 1980 à 1999, de 12,4 % à 19 % dans le premier cas, et de 15,4 % à 25,8 % dans le second cas. La part de l'Afrique subsaharienne a légèrement baissé, passant de 10 % à 9 % de la dette totale de 1980 à 1999.

En ce qui a trait à la dette à long terme, présentée au tableau 15, la région Amérique latine et Caraïbes reste le centre géographique le plus endetté. Sa part dans le total de l'encours de la dette à long terme est toutefois passée de 41,5 % à 31,3 % de 1980 à 1999 (45,2 % en 1970). Viennent ensuite l'Asie du Sud-Est et le Pacifique, dont la part est passée de 14,8 % à 25,6 % durant la même période, et les pays d'Europe et d'Asie centrale, dont la part est passée de 12,4 % à 18,5 %. On notera également que la part des pays à faible revenu a eu tendance à diminuer, passant de 34,4 % à 29,9 % de 1990 à 1999. Par contre, celle des pays à revenu moyen dépasse 70 % en 1999, un pourcentage inférieur à ce qu'il était en 1980 mais supérieur à celui de 1970.

Il y aurait sans doute encore beaucoup de choses à dire sur ces données, de même que sur celles, très détaillées, que le lecteur pourra trouver dans les deux volumes du *World Development Finance* de la Banque mondiale ou sur Internet. Nous nous contentons cependant ici de noter les cinq points suivants.

1. La dette à long terme était, à concurrence de 47,1 %, exprimée en dollars américains dans les années 1970. Elle l'est aujourd'hui à concurrence d'environ 51,7 % (1999). De 1980 à 1999, la dette exprimée en yens est par contre passée de 6,9 % à 10,8 % du total.
2. La maturité moyenne de la dette était de 20,9 ans en 1970 (de 28,2 ans pour les créanciers officiels et de 9,8 ans pour les créanciers privés). Elle est aujourd'hui de 12,6 ans (1999), soit 18,5 ans pour les créanciers officiels et 8,8 ans pour les créanciers privés.
3. Le taux d'intérêt moyen sur les prêts officiels était de 3,6 % en 1970 et de 5,5 % en 1980. Il se situe autour de 5,2 % en 1999. Le taux d'intérêt moyen sur les créances privées était quant à lui de 7,2 % en 1970 et de 12 % en 1980. Il se situe actuellement aux environs de 7,9 %.

4. Le délai de grâce était, en moyenne, de 9 ans en 1970 pour les créances officielles et de 2,6 ans pour les créances commerciales. En 1980, il était, respectivement, de 6,3 et 3,7 années. Il était, en 1990, de 6,6 années pour les créances officielles et de 4,5 années pour les créances commerciales. En 1998, il était respectivement de 5,3 et de 6,4 années.
5. L'élément d'aide est passé, dans le cas des créances officielles, de 41,1 % en 1970 à 28,2 % en 1980. Il se situe aujourd'hui autour de 30,5 %.

Tous ces renseignements méritent, et nous nous permettons de le répéter, qu'on leur accorde beaucoup plus d'attention que nous ne pouvons le faire dans ce guide. À tout le moins, ils nous montrent clairement que, depuis la crise des années 1980, la dette extérieure a connu d'importants changements tant dans sa composition que dans ses conditions, les deux changements les plus importants étant l'importance croissante des pays d'Asie et la réduction de la durée moyenne des prêts.

LES RATIOS DE LA DETTE

Les données relatives à la dette sont exprimées en dollars. Outre les problèmes de définitions monétaires que cela peut poser, il n'est pas toujours aisé d'avoir une vision synthétique et historique des phénomènes. Le recours aux ratios permet d'éliminer, en partie du moins, les problèmes de taux de change et de procéder à des analyses comparatives plus fines.

Les ratios d'endettement (Banque mondiale)

Il existe de nombreux ratios pour évaluer le degré d'endettement d'un pays ainsi que sa capacité à faire face à des échéances. Les ratios les plus couramment utilisés sont les suivants⁷ :

- EDT/XGS : rapport de la dette externe totale (EDT) sur la valeur des exportations de biens et services [y compris les transferts au titre des transferts de revenu du travail (XGS)].
- EDT/GNP : rapport de la dette externe totale sur le produit national brut (GNP).

7. Les ratios et les sigles retenus sont ceux de la Banque mondiale. Les réserves internationales d'un pays (RES) comprennent ses avoirs en droits de tirage spéciaux (DTS), la valeur de la position de réserve au FMI, ses avoirs en devises étrangères et ses avoirs en or évalués aux prix de fin d'année sur le marché de Londres.

- TDS/XGS (ratio du service de la dette) : rapport des paiements au titre du service de la dette effectués ou dus par un pays (TDS) sur la valeur des recettes d'exportation de ce pays (XGS).
- INT/XGS (ratio du service de l'intérêt) : rapport des paiements au titre des intérêts échus (INT) sur la valeur totale des exportations du pays considéré (XGS).
- RES/EDT : rapport de la valeur totale des réserves internationales (RES) sur la dette extérieure totale (EDT).
- RES/MGS : rapport de la valeur totale des réserves internationales (RES) sur la valeur totale des importations de biens et services (MGS). Le ratio est calculé mensuellement.

Les ratios précédents concernent la dette totale. La Banque mondiale utilise les mêmes ratios pour la dette à long terme (LDOD), qui constitue, ne l'oublions pas, non seulement l'élément principal de l'endettement extérieur des pays en développement, mais également l'élément le plus critique du financement du développement. D'autres ratios sont utilisés notamment pour mesurer les parts respectives de la dette à court terme et de la dette à long terme dans la dette totale, la part de la dette concessionnelle dans la dette totale ou encore la part de la dette multilatérale dans la dette totale.

De tous les ratios, les trois plus importants sont : le ratio de la dette extérieure sur les exportations, le ratio du service de la dette sur les exportations et le ratio de la dette sur le PNB. D'un point de vue purement financier, les exportations expriment la capacité de remboursement d'un pays. Le premier ratio, ramené en mois, nous indique en quelque sorte, toutes choses étant égales d'ailleurs, le nombre de mois d'exportation nécessaire pour rembourser tout l'encours de la dette. Le second ratio nous donne, quant à lui, le taux de couverture du service de la dette par les exportations pour l'année en cours. N'oublions pas néanmoins que les recettes d'exportation doivent couvrir les importations. Sortir de l'endettement signifie donc qu'un pays doit pouvoir couvrir, par ses exportations, non seulement ses importations mais également l'intérêt et l'amortissement annuel du principal de sa dette, une situation pratiquement impossible pour certains pays fortement endettés, ceux d'Afrique subsaharienne notamment. Quant au dernier ratio, le ratio de la dette extérieure sur le PNB, il mesure le degré d'endettement extérieur d'un pays.

Dernier point avant de présenter quelques données : il faut retenir que ces dernières sont des moyennes qui masquent des réalités fort différentes d'un pays à l'autre. Il s'agit d'ailleurs d'un point d'autant plus important que, dans les négociations sur la dette, il n'y a jamais eu

d'approche globale mais uniquement une approche « cas par cas ». À cet égard, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) constitue une nouveauté. C'est la première fois que les institutions financières internationales identifient un groupe particulier de pays qui fera l'objet de mesures particulières. Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que les mesures apportées pour alléger le degré d'endettement de ces pays restent liées à l'étude des dossiers cas par cas, ce qui permet en l'occurrence d'évaluer les dossiers au mérite, comme nous le verrons plus en détail plus loin.

Les données

Nous n'avons retenu ici que deux indicateurs d'endettement : le rapport en pourcentage de la dette totale sur le PNB et le rapport en pourcentage du service de la dette sur les exportations. Le premier rapport mesure le degré d'endettement et le second, la capacité de faire face au service de la dette.

Les données du tableau 16 nous permettent de constater immédiatement que, d'une décennie à l'autre, le degré d'endettement s'est considérablement accru dans toutes les régions du monde, non sans que l'on puisse noter cependant de très grandes différences d'une région géographique à l'autre. Le cas le plus frappant, et le plus critique, est sans doute celui de l'Afrique subsaharienne qui a vu le rapport de la dette sur le PNB passer de 23,5 % (1980) à plus de 75 % (1999), voire plus de 80 % en 1994. De 1993 à 1999, le rapport est passé, pour la région Amérique latine et Caraïbes, de 39,7 % à 46,2 % ; pour la région Asie de l'Est et Pacifique, de 31,6 % à 34,8 % ; de 31,3 % à 42,2 % dans le cas de la région Europe et Asie centrale. L'Asie du Sud est la seule région où l'on constate un recul du rapport de la dette sur le PNB, passant de 39 % à 28,2 % pour la même période.

Le bas du tableau nous permet de faire un autre constat : d'une façon générale, le degré d'endettement a beaucoup plus augmenté durant les années 1980 dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire. La progression de l'endettement s'est poursuivie durant les années 1990, du moins jusqu'en 1994 dans le cas des pays à faible revenu et dans le cas des pays à revenu intermédiaire. Il apparaît aussi que, si l'endettement est plus critique dans les pays à faible revenu, le taux d'endettement est aujourd'hui, et de nouveau, plus élevé dans les pays à revenu intermédiaire. En 1999, le rapport de la dette sur le PNB était de 37,3 % dans les pays à faible revenu et de 43,4 % dans les pays à revenu intermédiaire.

TABEAU 16
Indicateurs d'endettement, par zones géographiques et par catégories de débiteurs, 1980, 1990 et 1993 à 1999,
en pourcentage représentant le ratio EDT/GNP à gauche et le ratio TDS/XGS à droite

	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
<i>Ensemble des pays</i>	20,3	34,2	38,0	39,4	37,6	35,7	36,0	42,1	41,5	13,5	18,3	16,2	15,9	15,8	16,5	17,2	18,4	18,7	
<i>Par grandes zones géographiques</i>																			
Asie de l'Est et Pacifique	21,2	29,8	31,6	32,1	30,2	30,0	32,9	40,2	34,8	15,7	14,1	12,1	11,4	12,1	11,2	11,2	13,3	14,8	
Europe et Asie centrale	9,4	18,6	31,3	37,9	36,3	33,6	34,7	48,6	42,2		10,0	11,9	12,2	11,5	11,5	14,7	14,8		
Amérique latine et Caraïbes	34,0	44,4	39,7	37,8	38,2	37,6	37,3	40,8	46,2	36,2	24,5	27,7	25,3	26,5	31,5	35,9	33,6	34,5	
Afr. du Nord et Moyen-Orient	20,7	42,8	43,2	47,6	44,6	38,3	33,7	36,1	44,2	5,6	15,0	14,6	14,5	13,7	12,6	12,6	14,0	11,0	
Asie du Sud	16,0	32,0	39,0	37,4	32,6	29,7	28,3	29,2	28,2	11,8	29,0	22,8	25,2	25,0	20,8	21,0	18,9	14,5	
Afrique subsaharienne	23,5	63,0	71,0	82,6	77,6	73,8	67,7	72,3	75,8	7,2	12,9	9,2	14,6	15,3	14,2	14,7	14,7	14,8	
<i>Par catégories de débiteurs</i>																			
Pays à faible revenu	17,7	43,2	48,7	47,1	42,1	37,6	36,0	39,3	37,3	21,4	18,6	17,8	17,9	16,6	15,1	15,4	14,7		
Pays à revenu moyen (modérément endettés)	21,0	31,1	34,5	36,7	35,8	35,0	36,0	43,4	43,4	14,5	17,4	15,6	15,3	15,1	16,4	17,8	19,4	19,6	

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

EDT : dette totale ; TDS : service de la dette ; GNP : produit national brut (PNB) ; XGS : exportation de marchandises.

La partie droite du tableau, où se trouvent rapportées les données relatives au rapport du service de la dette sur les exportations montre là encore que, si le rapport a diminué en moyenne durant la décennie actuelle, il y a des différences très grandes d'une région à l'autre. C'est en Amérique latine-Caraïbes que le rapport est le plus élevé, soit 34,5 % en 1999. Ces pourcentages restent nettement plus élevés que la moyenne, que l'on prenne les données pour l'ensemble des pays ou selon le degré de revenu.

Au risque de nous répéter, il faut être prudent avec ces données puisqu'elles portent sur l'ensemble des pays et, dans le cas présent, sur des groupes de pays. Les deux tableaux qui suivent sont à cet égard très révélateurs.

Le tableau 17 nous indique l'encours de la dette totale ainsi que son rapport sur le PIB pour les sept pays les plus endettés en 1998. À eux seuls, ces sept pays concentraient 44 % de la dette extérieure totale.

TABEAU 17
Les sept pays les plus endettés en 1998, en millions de dollars É.-U.
et en pourcentage

	<i>Dette totale</i> (<i>\$</i>)	<i>Dette totale/PNB</i> (<i>%</i>)
Brésil	232 004	31
Russie	183 601	69
Mexique	159 959	42
Chine	154 599	16
Argentine	144 050	49
Corée	139 097	44
Turquie	102 074	50
Total des sept pays	1 115 384	42
Pour mémoire, dette totale	2 536 046	

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Le tableau 18 est plus significatif encore. Il présente les pays dont le ratio dette/PNB est supérieur à 100 %. Ces pays sont au nombre de vingt-quatre et leur dette totale représente 14,2 % de la dette extérieure totale en 1998.

TABLEAU 18

Les vingt-quatre pays dont le ratio dette/PNB était supérieur à 100 % en 1998, dette/PNB en pourcentage et dette (stock) en millions de dollars É.-U.

	<i>Dette/PNB (%)</i>	<i>Dette (stock) (\$)</i>
São Tomé et Príncipe	684	246
Guinée-Bissau	504	964
Nicaragua	336	5 968
Congo	307	5 119
Angola	297	12 173
Mauritanie	273	2 589
Guyana	249	1 653
Mozambique	223	8 208
Zambie	217	6 865
République démocratique du Congo	208	12 929
Laos	199	2 437
Sierra Leone	198	1 243
Soudan	183	16 843
Éthiopie	160	10 352
Jordanie	147	8 485
Côte d'Ivoire	145	14 852
Syrie	138	22 435
Malawi	137	2 444
Burundi	128	1 119
Mali	120	3 202
Madagascar	119	4 394
Cameroun	119	9 829
Gambie	117	477
Guinée	102	3 546

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Les chiffres montrent, d'une part, que, si la situation en matière d'endettement s'est d'une façon générale améliorée ces dernières années, un nombre important de pays continuent de traverser des situations de détresse extrême et, d'autre part, que, si une approche générale en matière de gestion de la dette doit être recherchée, cela n'exclut pas la nécessité de prendre parallèlement en ligne de compte les situations particulières.

Abordons maintenant la délicate question de la mesure des apports nets de ressources.

Les apports nets de ressources vers les pays en développement

Pour comprendre la façon de faire de la Banque, comme celle de l'OCDE d'ailleurs, il importe de se rappeler deux choses : tout d'abord, que les apports nets de ressources, autrement dit les flux nets d'argent, parviennent aux pays en développement sous trois formes principales, les prêts (officiels ou privés), les investissements (directs ou de portefeuille) et l'aide ; ensuite, qu'elle tient compte non seulement des sommes d'argent qui entrent, mais également de celles qui sortent, à commencer pour le service de la dette, ce qui signifie que les transferts nets peuvent très bien être négatifs⁸. C'est ce que nous allons essayer de clarifier dans cette section, mais il nous faut au préalable apporter quelques précisions sur ce que l'on entend par « service de la dette ».

Le service de la dette

Le tableau suivant donne, pour 1999, les montants des différents versements au titre du service de la dette :

Service de la dette (millions de dollars)		
Remboursement du principal (<i>Principal repayments</i>)		214 094
Dette à long terme	186 332	
Rachats du FMI	27 762	
Paiement des intérêts (<i>Interest payments : INT</i>)		135 266
Dette à long terme	111 378	
Frais de recours au FMI	4 821	
Dette à court terme	19 067	
Service de la dette (<i>Total Debt Service : TDS</i>)		349 360

Source : Banque mondiale, *Global Finance Development*, 2000.

8. Il faut noter que les institutions financières internationales n'incluent pas dans leur compilation les données des investissements et autres placements que peuvent faire des résidents de pays en développement dans les pays industrialisés.

Le service de la dette n'est rien d'autre que le montant annuel des sommes versées au titre des engagements sur la dette, soit la part du principal dont le terme est échu et les intérêts sur la dette courante.

De manière plus précise, la Banque mondiale distingue les engagements au titre de la dette à long terme des autres engagements. Cette précision est importante : premièrement, dans le cas de la dette à court terme, dont l'échéance est de moins d'un an, seul le paiement des intérêts entre dans le service de la dette ; deuxièmement, comme les opérations avec le FMI ne sont pas à proprement parler des opérations financières au sens classique du terme mais des opérations d'achat de devises, on ne parle pas à leur propos de remboursement du principal ni d'intérêt, mais de rachat, de frais et de commission.

On aura donc dans le service de la dette trois postes principaux : 1) les remboursements du principal et les paiements au titre des intérêts sur la dette à long terme ; 2) les paiements au titre des intérêts sur la dette à court terme ; et 3) les rachats et les frais afférents à l'utilisation des ressources (crédits) du FMI. C'est ce que nous retrouvons dans le tableau ci-dessus, dont la partie supérieure indique les sommes relatives au remboursement du principal et la partie inférieure, les montants relatifs aux intérêts et aux frais.

Flux nets de ressources et transferts au titre de la dette

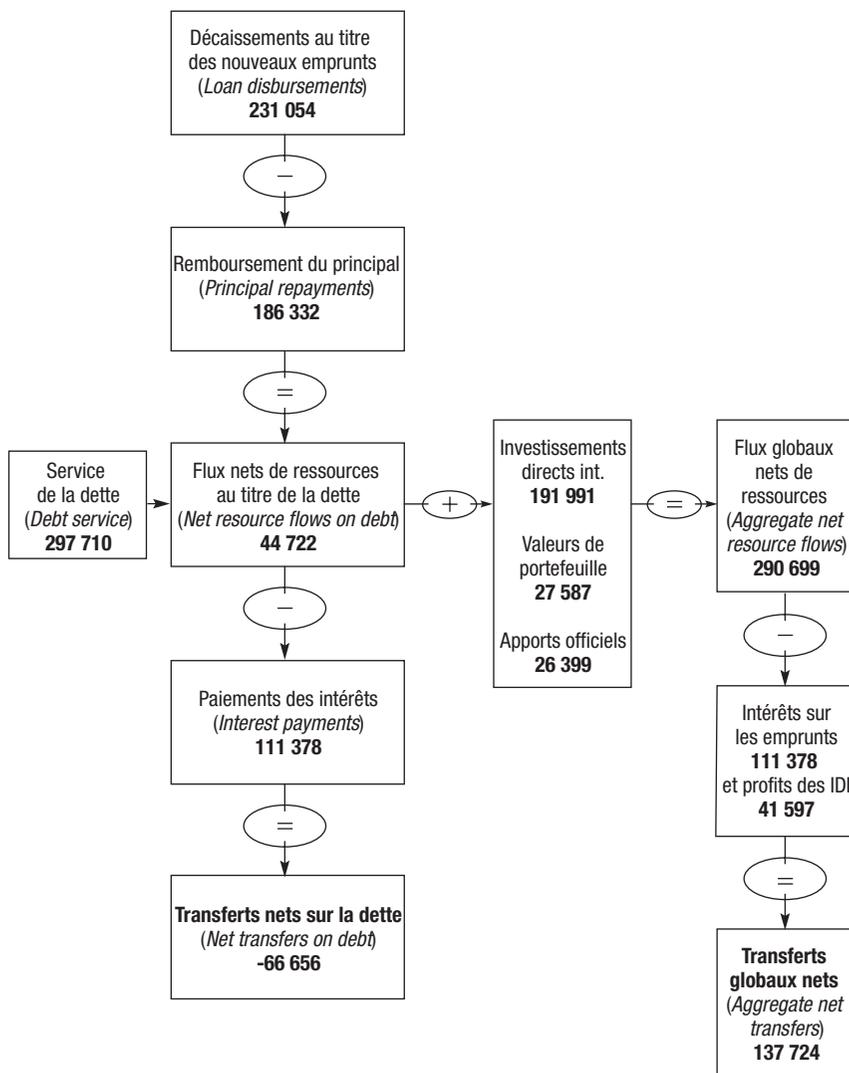
Nous nous appuyerons ici sur le tableau synthétique que fournissent les *Global Development Finance / World Debt Tables* pour la dette à long terme (tableau 19).

Le tableau permet tout d'abord de suivre le cheminement méthodologique qui conduit aux calculs des flux nets et des transferts nets de ressources au titre de la dette⁹. C'est la partie gauche du tableau. Les données retenues sont celles pour l'année 1999. Il est à noter qu'il s'agit de données préliminaires.

9. Les données sur les flux nets à long terme soulèvent certains problèmes. Tout d'abord, la plupart des renseignements sont disponibles sur une base annuelle, ce qui rend difficile l'analyse conjoncturelle. Ensuite, la qualité de l'information est souvent sujette à caution. La Banque procède souvent par estimation, à partir des contrats et des données disponibles. Par ailleurs, les statistiques relatives aux entrées et aux sorties de fonds ne couvrent que les transactions entre les créanciers et pourvoyeurs de fonds extérieurs et le pays. Elles ne couvrent pas les flux nets des résidents des pays en développement. Ceux-ci sont importants. S'ils étaient inclus, l'image qui se dégagerait serait sans doute que les pays en développement sont en réalité des exportateurs nets de capitaux. Enfin, il faut aussi considérer les retards dans la livraison des statistiques, les problèmes inhérents à la comptabilisation des mouvements de capitaux à court terme, l'absence d'information sur les activités des centres *off shore*, ou encore les déficiences nombreuses dans les systèmes nationaux de comptabilité financière.

TABLEAU 19

Flux globaux nets de ressources et transferts nets à long terme vers les pays en développement, 1999, en millions de dollars É.-U.



Source : Banque mondiale, *Global Finance Development*, 2000.

Les **flux nets de ressources au titre de la dette** (*net resource flows on debt*) sont égaux à la différence entre les **décaissements au titre des nouveaux emprunts** (*loan disbursements*) et le **remboursement du principal** (*principal repayments*), autrement dit à la différence entre ce qui entre comme flux au titre des nouveaux emprunts et ce qui sort au titre des amortissements des emprunts en cours. Le montant des **flux nets** est ici de 44 722 millions de dollars. Si nous retranchons du total des flux nets les paiements d'intérêt, 111 378 millions de dollars dans le cas présent, nous obtenons les **transferts nets sur la dette** (*net transfers on debt*). Ils sont négatifs et s'élèvent à -66 656 millions de dollars pour l'année 1999. Cela signifie donc que, une fois déduit le service de la dette des nouveaux déboursés au titre de la dette, il y a eu cette année-là une sortie nette de fonds.

Le tableau 20 fournit les données historiques rétrospectives pour les flux et les transferts nets pour la période 1970-1999.

On se le rappellera, les années 1980 furent particulièrement difficiles pour les pays en développement. Non seulement les décaissements au titre des nouveaux prêts ont eu tendance à baisser de manière substantielle après la crise de la dette de 1982, mais aussi l'importance des montants au titre du service de la dette (principal et intérêt) a eu pour conséquence d'entraîner des sorties nettes d'argent considérables en direction des pays développés. Les sorties nettes ont surtout été liées à cette époque au paiement du service de la dette bancaire garantie. Les transferts nets sont redevenus positifs. Il faut cependant relever que ceci est dû au retour des investisseurs privés. Dans le cas des créances officielles et des créances privées garanties, les flux nets restent négatifs.

En bas du tableau, nous avons reporté le total des transferts, ce qui inclut les transferts liés aux opérations avec le FMI et ceux liés aux créances à court terme. Les transferts nets sont devenus positifs à partir de 1992. Mais, cela s'explique davantage par les entrées nettes d'argent au titre des créances à court terme que par celles au titre des créances à long terme.

Flux globaux nets de ressources et transferts globaux nets

Les transferts nets au chapitre de la dette ne constituent qu'une partie des transferts de ressources vers les pays en développement. C'est ce que montre le tableau 19, où aux *flux nets de ressources au titre de la dette*

TABEAU 20
Flux et transferts nets au titre de la dette à long terme, pour les années 1970, 1980, 1990 et 1993 à 1999,
en milliards de dollars É.-U.

	1970	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Décaissements (<i>Disbursements</i>)	12,9	107,6	128,9	175,2	176,4	211,7	268,8	308,3	290,8	231,0
Remboursement du principal	6,0	42,5	85,5	101,4	112,7	128,3	163,7	191,1	186,1	186,3
Flux nets sur la dette (<i>Net flows on debt</i>)	6,9	65,1	43,4	73,8	63,7	83,4	105,1	117,2	104,7	44,7
Paiement des intérêts	2,3	32,8	54,7	52,3	60,7	77,1	81,0	87,0	94,9	111,4
Transferts nets sur la dette (<i>Net transfers on debt</i>)	4,6	32,3	-11,3	21,5	3,0	6,3	24,1	30,2	9,8	-66,7
Créanciers officiels	2,5	15,6	7,5	1,2	-12,4	-9,3	-27,9	-14,8	-4,5	-6,2
Dette privée garantie	1,0	14,1	-23,1	4,5	-6,5	-8,5	7,3	-1,1	-2,3	-15,0
Dette privée non garantie	0,9	2,6	4,3	15,8	21,9	24,1	44,7	46,2	16,6	-45,4
Transferts nets sur la dette totale	4,4	32,3	-11,3	21,5	3,0	6,3	24,1	30,3	9,8	-66,6

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

viennent s'ajouter les autres apports de capitaux, dont les investissements directs¹⁰.

Les *flux nets de ressources au titre de la dette* étaient, rappelons-le, de 44 722 millions de dollars en 1999. Cela représente la différence entre les décaissements au titre des nouveaux emprunts et le remboursement du principal. Si nous ajoutons les autres entrées de fonds considérées comme du long terme, soit les investissements directs étrangers, les placements de portefeuille en actions et les dons officiels, nous obtenons ce que la Banque mondiale appelle les *flux nets globaux de ressources financières (aggregate net resource flows)*, soit 290 699 millions de dollars américains. Nous sommes ainsi passés de la partie gauche à la partie droite du tableau.

Nous n'avons jusqu'ici tenu compte que des flux nets de capitaux. Comme nous l'avons fait plus haut à propos de la dette, nous devons tenir compte des intérêts sur la dette à long terme (111 378 millions) et des dividendes versés au titre des investissements directs (41 597 millions). En soustrayant ces sommes (152 975 millions de dollars) des flux nets, nous obtenons les *transferts nets globaux (aggregate net transfers)*, soit 137 724 millions de dollars. Ce chiffre signifie qu'il est entré, en net, environ 137 724 millions de dollars de ressources à long terme, en 1999, dans les pays en développement.

Précisons encore deux choses. Tout d'abord et encore une fois, les données du tableau ne portent que sur les mouvements de capitaux à long terme. Ainsi, pour l'année 1999 (voir tableau 21), nous pouvons constater que les flux globaux nets de ressources ont atteint 290,5 milliards de dollars, alors que les apports nets de ressources, c'est-à-dire tous les apports, ont représenté 279,5 milliards de dollars, la différence entre les deux chiffres s'expliquant par les sorties nettes de ressources au titre des opérations à court terme. Ensuite, et cette remarque est très importante, ne sont enregistrés ici que les mouvements de capitaux ayant trait aux opérations financières engageant des pays développés-créanciers et des pays en développement. Autrement dit, on ne prend en considération que les opérations financières engageant les pays développés qui fournissent

10. Le tableau 3 (p. 76), sur les principaux postes de la balance des paiements, permet de voir ce qu'il en est plus précisément. La partie gauche de la section « compte capital et financier » représente le total agrégé des ressources nettes au titre de la dette à long terme (*net resource flows on debt*); la zone « compte capital et financier » située à droite donne l'ensemble des apports en capitaux (*aggregate net resource flows*). Deux précisions : tout d'abord, il s'agit des données relatives à la dette à long terme. Pour avoir une vue plus complète des mouvements de capitaux, il faudrait y inclure les mouvements de capitaux à court terme. Ensuite, les mouvements nets, au titre des intérêts et des dividendes, ne sont pas comptabilisés. En retranchant les paiements des intérêts des ressources nettes sur la dette, nous obtenons le total des transferts nets sur la dette. En retranchant les intérêts sur la dette et les dividendes versés sur les investissements directs, nous obtenons les *transferts nets globaux (aggregate net transfers)*.

TABEAU 21
Apports nets de ressources financières à long terme aux pays en développement, pour les années 1970, 1980, 1990
et 1996 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

	En milliards de dollars									En pourcentage du total								
	1970	1980	1990	1996	1997	1998	1999	1970	1980	1990	1996	1997	1998	1999				
(1) Flux globaux nets de ressources au titre de la dette (<i>Net flows of long term debt</i>)	6,9	65,1	43,4	105,1	117,3	104,7	44,7	62,7	78,8	44,2	33,6	34,1	32,9	15,4				
(2) Autres apports	4,1	17,5	54,9	207,9	226,2	213,3	245,8	37,3	21,2	55,8	66,4	65,9	67,1	84,6				
– Investissements directs	2,2	4,4	24,1	130,8	170,2	170,9	191,9	20,0	5,3	24,5	41,8	49,5	53,7	66,1				
– Pl. de portefeuille (actions)			2,7	49,1	30,1	14,5	27,5	0,0	0,0	2,7	15,7	8,8	4,6	9,5				
– Dons (aide publique)	1,9	13,1	28,1	28,0	25,9	27,9	26,4	17,3	15,9	28,6	8,9	7,5	8,8	9,1				
(3) Flux globaux nets de ressources	11,0	82,6	98,3	313,0	343,5	318,0	290,5	100	100	100	100	100	100	100				
– Flux privés	5,7	47,8	42,6	282,1	303,9	267,7	238,7											
(4) PNB	698,1	3006,5	4271,6	6241,3	6457,7	6017,8	6156,1											
(1) / (4)	1,0	2,2	1,0	1,7	1,8	1,7	0,7											
(2) / (4)	1,6	2,7	2,3	5,0	5,3	5,3	4,7											

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de prévisions.

des ressources financières et les pays en développement qui reçoivent ces ressources. L'inverse est pourtant vrai aussi. Les résidents des pays en développement peuvent eux-mêmes investir et placer des capitaux dans les pays développés. Lorsque les transferts nets à ce titre sont négatifs et qu'ils viennent s'ajouter aux transferts nets négatifs au titre des ressources financières (*aggregate net resource flows*), la situation financière du pays concerné peut très rapidement devenir catastrophique.

DU FINANCEMENT PUBLIC AU FINANCEMENT PRIVÉ DU DÉVELOPPEMENT

Le tableau 21 nous donnait la répartition des apports nets globaux de ressources à long terme. Le tableau 22 nous donne, quant à lui, la répartition des apports nets de ressources à long terme selon qu'il s'agit de financement public ou privé. Nous nous limiterons à l'analyse du tableau 21. Celui-ci appelle trois remarques.

Tout d'abord, il est intéressant de relever que la part des flux au titre de la dette dans les ressources financières globales a considérablement baissé, passant de 78,8 % en 1980 à 15,4 % en 1999, alors que, parallèlement, celle des investissements directs étrangers est passée de 5,3 % à 66,1 %. Ensuite, le tableau confirme ce que nous avons déjà relevé à propos des statistiques de l'OCDE, à savoir la diminution constante de la part du financement public depuis le tournant des années 1990, notamment au chapitre de l'aide qui ne représente plus que 9,1 % des flux nets en 1999¹¹. Enfin, il faut noter que le financement extérieur du développement représente aujourd'hui environ 4,5 % du PNB des pays en développement. Ce pourcentage est en nette augmentation par rapport à ce qu'il était au début de la décennie.

Les institutions financières internationales relient l'afflux des capitaux privés vers les pays en développement à l'intégration croissante de ces derniers dans l'économie mondiale et à la globalisation des marchés des capitaux. Vu sous cet angle, le phénomène peut être interprété de la façon suivante : d'une part, les marchés financiers ayant gagné en efficacité et en fluidité, les capitaux excédentaires des pays développés seraient canalisés vers les régions en développement, où les besoins sont grands mais les ressources limitées ; d'autre part, en apportant leur savoir-faire technologique et leurs investissements, les pays développés, attirés par

11. On évaluait à 56,8 % la part du financement public du développement en 1990. En 1995, cette part était d'environ 27 %.

TABEAU 22
Apports nets de ressources à long terme : financement public et privé, pour 1990 et 1993 à 1999,
en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

	En milliards de dollars										En pourcentage du total									
	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999				
Flux nets de ressources	98,5	219,1	220,3	257,1	313,1	343,7	318,3	290,7	100	100	100	100	100	100	100	100				
Financement public du dév.	55,9	53,3	45,8	53,8	31,0	39,7	50,6	51,9	56,8	24,3	20,8	20,9	9,9	11,6	15,9	17,9				
Dons	28,2	28,3	32,7	32,7	28,0	25,9	27,1	26,4	28,6	12,9	14,8	12,7	8,9	7,5	8,5	9,1				
Prêts officiels*	27,7	25,0	13,1	21,1	3,0	13,8	23,5	25,5	28,1	11,4	5,9	8,2	1,0	4,0	7,4	8,8				
Financement privé du dév.	42,6	165,8	174,4	203,2	282,1	303,9	267,7	238,7	43,2	75,7	79,2	79,0	90,1	88,4	84,1	82,1				
Prêts*	15,8	48,8	50,5	62,2	102,2	103,6	81,3	19,2	16,0	22,3	22,9	24,2	32,6	30,1	25,5	6,6				
Investissements directs	24,1	66,0	88,8	105,0	130,8	170,2	170,9	191,9	24,5	30,1	40,3	40,8	41,8	49,5	53,7	66,0				
Inv. de portefeuille	2,7	51,0	35,1	36,0	49,1	30,1	15,5	27,6	2,7	23,3	15,9	14,0	15,7	8,8	4,9	9,5				

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Note : Pour 1999, les chiffres sont provisoires.

* Les prêts officiels ne comprennent que les prêts multilatéraux ou bilatéraux.

Les prêts privés garantis par les gouvernements ou les institutions ont été ajoutés aux prêts privés non garantis.

le potentiel de développement qu'offrent les pays émergents, accélèreraient le rattrapage de ces pays et par là l'amélioration du niveau de vie des populations concernées.

Principe des vases communicants d'un côté, mise à niveau progressive du développement de l'autre, cette interprétation défend le point de vue voulant qu'une plus grande intégration des marchés financiers combinée à l'adoption de politiques économique adéquates par les pays en développement contribue non seulement au meilleur fonctionnement de l'économie mondiale mais également à la réduction des déséquilibres de développement qui existent encore actuellement entre les pays qui la composent. De là, la double surveillance qu'il incombe aux institutions financières internationales, notamment le FMI, de remplir : surveillance du bon fonctionnement des marchés financiers et surveillance des politiques nationales.

À y regarder de près cependant, une telle analyse est loin d'être corroborée par les faits. Ou du moins ne l'est-elle que de manière très imparfaite, sans compter que là où elle peut sembler l'être, ce n'est sans doute pas pour les raisons invoquées.

Il est indéniable que les flux privés vers les pays en développement ont connu une forte croissance ces dernières années, encore qu'une partie non négligeable de ces flux ait pris la forme d'investissements financiers ou boursiers spéculatifs. Ainsi, en dix ans, les flux annuels d'investissement ont été multipliés par 8. En 1980, ils représentaient à peine 5 % des apports nets de ressources ; vingt ans plus tard, ils en représentent 66 % (tableau 21).

Ainsi que le montre le tableau 23, la part des pays en développement dans les investissements directs étrangers (IDE) est passée, de 1990 à 1999, de 21,4 % à 30,1 %. En pourcentage du PIB, cette part est passée de 10,5 à 20,0 %, contre seulement 8,3 % à 12,1 % dans le cas des pays développés. En pourcentage de l'investissement total (formation brute de capital fixe), les flux d'IDE ont représenté 9,8 % de 1994 à 1998 contre 4,6 % de 1988 à 1993. C'est dire l'importance des IDE aujourd'hui dans l'activité économique des pays en développement, dans toutes les régions du monde¹².

Cela nous amène à notre seconde remarque. Les IDE se concentrent sur un nombre limité de pays, et les pays les moins développés n'en attirent qu'une partie infinitésimale.

12. Ces chiffres doivent être nuancés dans la mesure où il faudrait également tenir compte des sorties de capitaux. Le *World Investment Report* estime que les flux d'IDE sortant des pays en développement ont représenté 3,6 % de l'investissement total de 1994 à 1998. Mais les montants sont très approximatifs et sous-évalués.

TABLEAU 23

**Répartition de l'encours des investissements directs étrangers,
selon la région ou le pays d'accueil, 1980, 1990, 1995, 1999,
en pourcentage du total et en pourcentage du PNB**

<i>En pourcentage du total</i>				
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0
Pays développés	75,5	78,4	71,7	67,7
Union européenne	37,5	41,1	38,3	34,6
Amérique du Nord	27,5	28,8	24,0	26,1
Canada	10,9	6,4	4,5	3,5
États-Unis	16,8	22,4	19,5	22,8
Japon	0,7	0,6	1,2	0,8
Pays en développement	24,5	21,4	27,0	30,1
Afrique	3,9	2,5	2,4	2,0
Amérique latine et Caraïbes	8,9	7,3	9,7	10,2
Brésil	3,5	2,1	3,4	3,4
Mexique	0,4	1,3	1,5	1,6
Asie	11,4	12,0	16,8	17,7
Chine	1,3	1,4	5,0	6,4
<i>En pourcentage du PNB</i>				
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Monde	5,0	8,6	9,6	13,7
Pays développés	4,8	8,3	8,8	12,1
Union européenne	5,3	10,7	12,4	17,6
Amérique du Nord				
Canada	20,6	19,7	21,5	23,9
États-Unis	3,1	7,1	7,6	9,5
Japon	0,3	0,3	0,7	0,7
Pays en développement	5,4	10,5	13,4	20,0
Afrique	6,0	12,4	19,9	21,1
Amérique latine et Caraïbes	5,7	10,5	11,9	19,5
Argentine	6,9	6,4	9,9	13,9
Brésil	7,4	8,0	6,0	17,1
Asie	4,9	10,2	13,6	20,2

Source : UN, *World Investment Report*, 2000.

Le tableau 24 montre cette concentration des flux privés. Ainsi, les dix premiers pays bénéficiaires de ces flux ont-ils à eux seuls concentré, de 1993 à 1998, près de 40 % des flux totaux et plus de 50 % des IDE. À eux seuls, les cinq premiers bénéficiaires, soit la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Argentine et la Malaisie, ont reçu plus de 43 % de tous les flux d'IDE de 1993 à 1998.

Autre réalité, les flux financiers privés sont instables. L'inquiétude perce à travers des discours qui se veulent optimistes. Ainsi, après avoir fortement augmenté dans les années 1990, pour atteindre une somme de 304 milliards de dollars en 1997, les flux privés ont brutalement chuté pour ne représenter que 268 milliards en 1998 et 239 milliards en 1999. Les flux à court terme ont même enregistré des soldes négatifs en 1998 (-47,6 milliards de dollars) et en 1999 (-11,2 milliards de dollars). Sans doute ne s'agit-il là que de mouvements passagers, en grande partie attribuables aux crises financières qu'ont traversées plusieurs pays émergents, mais il n'en demeure pas moins que les investisseurs financiers, quelque peu échaudés, sont devenus beaucoup plus méfiants. Bref, contrairement aux espoirs entretenus par les institutions financières internationales, les investissements directs vers les pays en développement ont

TABLEAU 24
Flux privés vers les pays en développement, 1993-1998,
en millions de dollars É.-U. et en pourcentage

	<i>Total</i>	<i>IDE</i>	<i>Autres flux privés</i>
Chine	225 316	181 565	43 751
Brésil	71 988	40 075	31 913
Mexique	57 143	46 905	10 238
Corée	13 755	8 340	5 415
Argentine	32 230	26 080	6 150
Malaisie	28 665	23 665	5 000
Indonésie	18 974	19 330	-356
Thaïlande	18 261	11 320	6 941
Turquie	4 595	3 655	940
Inde	12 305	9 670	2 635
Total partiel (1)	483 232	370 605	112 627
Total (2)	1 207 457	731 867	475 590
(1) / (2) en pourcentage	39,9	50,6	23,7

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

progressé certes, mais pas autant qu'on se l'imaginait. Ils ne vont pas non plus nécessairement où l'on voudrait. Entre le discours et la réalité, l'écart est grand en la matière.

De ceci, et sans engager le débat sur la question même du développement, il ressort simplement que, si, parallèlement à leur intégration dans l'économie mondiale, les pays en développement attirent de plus en plus d'investissements directs, le phénomène reste fragile et tributaire de la confiance des investisseurs envers les perspectives de croissance qu'ils peuvent offrir. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'à eux seuls les États-Unis ont attiré plus du quart des flux d'IDE entre 1994 et 1999, un chiffre qui contraste avec le misérable 0,6 % qu'ont reçus les pays les moins développés. Ce qui invalide la prétendue théorie des vases communicants.

PARTIE

3

***LES SCHÉMAS
DE RÉAMÉNAGEMENT
DE LA DETTE***

Les origines de la dette du tiers-monde sont très lointaines et ses causes, multiples¹. Elles s'enracinent en tout premier lieu dans le sous-développement lui-même et dans la difficulté pour les pays en développement de susciter un développement auto-entretenu. D'autres facteurs viennent aggraver la situation des pays en développement. Parmi ces facteurs, on peut noter la fragilité des structures productives, le fait que traditionnellement la production des pays en développement a toujours visé l'exportation plutôt que la satisfaction du marché intérieur, ou encore que les exportations sont en grande partie constituées de matières premières et de produits de base², donc tributaires de la demande des pays industriels et des fluctuations de la conjoncture économique internationale. Pour ces diverses raisons, et sous la pression des revendications des pays en développement, les pays industrialisés ont eu tendance, depuis la guerre, à considérer que l'assistance aux pays du tiers-monde sous forme de dons ou de prêts était une nécessité et une façon de favoriser le développement. En retour, cette aide aura eu pour effet pervers de maintenir les pays en développement dans une situation de dépendance (à commencer financière) à l'égard des pays industrialisés et de masquer un endettement extérieur croissant que la crise pétrolière des années 1970 et l'échec des politiques de substitution aux importations ne rendront que plus insoutenable.

Devant la crise mexicaine de 1982, qui a fait exploser la bulle de la dette extérieure, les pays avancés et les organisations financières multilatérales ont pris conscience de la gravité de la situation financière des pays en développement et de l'extrême urgence d'y remédier. Cette crise a également servi de catalyseur pour des réformes en profondeur, tant dans les politiques économiques que dans les modalités d'assistance. Le FMI a ainsi vu son mandat élargi à la gestion de la dette et ses ressources, de plus en plus orientées vers les pays en développement, non sans que

-
1. De nombreux ouvrages traitent de l'histoire de la dette. Pour n'en mentionner que quelques-uns : Bruno Bekolo-Ebe, *Le statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée. Analyse critique*, Paris et Dakar, Présence africaine, 1985 ; Jean-Claude Berthélemy, *L'endettement du tiers-monde*, Paris, Presses universitaires de France, 1990 ; Pascal Arnaud, *La dette du tiers monde*, Paris, La Découverte, 1984 ; Barry J. Eichengreen, *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1989 ; Peter Nunnenkamp, *The International Debt Crisis of the Third World: Causes and Consequences for the World Economy*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986 ; Marc Raffinot, *La dette des tiers-mondes*, Paris, La Découverte, 1993.
 2. Il faudrait nuancer une telle assertion. Le constat était vrai au début des années 1950. Il l'est beaucoup moins aujourd'hui. En effet, sous l'impulsion des investissements directs étrangers et du développement observé dans les « nouveaux pays industrialisés », les produits manufacturés représentent maintenant une part beaucoup plus importante des exportations des pays en développement. De même, le commerce entre pays en développement a eu tendance à se renforcer ces dernières années. Il s'agit là de tendances qui confirment, en même temps que progressent rapidement les importations des pays industrialisés en provenance de ces pays, la présence grandissante des nouveaux pays industrialisés à côté des grandes nations commerçantes du monde.

cela pose de multiples problèmes, que ce soit de compétence ou d'ingérence dans les affaires intérieures. Pierre angulaire de tous les montages financiers, le FMI ouvrira l'accès des pays membres à ses ressources à la condition que ces derniers s'engagent dans des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles vigoureuses. Fort impopulaires en raison de leurs effets très négatifs sur le niveau de vie des populations durant la période dite de transition, ces politiques et réformes avaient (et ont toujours) pour objet de réduire les déséquilibres de la balance des paiements et de réorganiser l'économie selon les principes de l'orthodoxie économique. Cela devait permettre aux pays sous ajustement de regagner la confiance des créanciers et des investisseurs internationaux et de retrouver les voies d'une croissance économique « saine » et soutenable dans un contexte économique international désormais marqué par l'ouverture grandissante des marchés et par la globalisation des entreprises. La gestion de la dette a également adopté, durant ces années, un caractère de plus en plus technique, mais aussi de plus en plus politique si l'on considère les engagements pris par les pays débiteurs.

Plus récemment, au vu des résultats souvent fort mitigés des programmes mis en place et surtout devant la situation d'endettement extrême dans laquelle se trouvent de nombreux pays en développement, les gouvernements et les institutions financières multilatérales ont modifié significativement leur approche en la matière. D'abord, le Club de Paris et les grandes institutions financières internationales ont renforcé la coordination entre les différents acteurs. Ensuite, si les programmes qui accompagnent les mécanismes dits d'aménagement de la dette sont toujours aussi sévères, on remarque un certain assouplissement de la part des créanciers : ces programmes comportent désormais des formules de réduction de l'encours ou du service de la dette, alors que dans le passé seuls les rééchelonnements et les refinancements de la dette prévalaient. Puis certains pays ont consenti des remises de dette importantes, sur une base bilatérale, en faveur des pays ou des groupes de pays les plus pauvres. Enfin, les institutions financières multilatérales, à leur tour prises au piège d'une dette souvent considérable à leur endroit, ont montré certains signes d'ouverture, timides encore pour le moment, en faveur des pays pauvres les plus endettés.

Dans cette troisième partie, nous nous limiterons à la présentation technique des différents mécanismes institutionnels et des montages financiers permettant la gestion de la dette internationale, en nous attachant plus particulièrement sur ceux qui visent son réaménagement. Cette approche technique ne doit cependant pas nous faire oublier que la gestion de la dette suscite toujours de multiples interrogations. Nous en relèverons cinq : 1) elle se fait toujours au cas par cas ; 2) les programmes

et les réformes économiques d'accompagnement n'ont guère fait la preuve de leur efficacité ; 3) l'encours de la dette atteint de nouveau des niveaux très élevés, particulièrement en Asie ; 4) le financement public et l'aide publique déclinent fortement dans le total des apports de ressources vers les pays en développement ; 5) la progression actuelle des investissements directs et le retour des capitaux privés vers les pays en développement ne sont pas des phénomènes généralisés mais au contraire concentrés sur un nombre très limité de pays.

Cette partie se divise en deux chapitres. Dans le premier, nous reviendrons sur les définitions et notamment sur ce que l'on entend par « réaménagement de la dette ». Nous verrons ensuite les schémas d'aménagement de la dette officielle, puis ceux de la dette privée. Dans le second chapitre, nous traiterons la question de la remise des dettes et les nouvelles initiatives en faveur des pays très endettés.

CHAPITRE

8

LES RÉAMÉNAGEMENTS DE LA DETTE

Le groupe de travail conjoint FMI-Banque mondiale sur la gestion de la dette souveraine définit celle-ci comme un processus qui doit viser à établir et à appliquer une stratégie dont l'objet est de permettre de recueillir les fonds nécessaires, d'assurer la couverture des risques et des frais et d'atteindre les objectifs que le gouvernement s'est donnés en matière de financement à l'intérieur d'un cadre qui garantit le développement et le maintien d'un marché efficace des titres publics¹. Les deux institutions

1. Sovereign Debt Management Advisory Group, *Guidelines for Public Debt Management – Final Version*, FMI/Banque mondiale, 12 avril 2001, p. 2.

considèrent que la mauvaise gestion des échéances, des unités monétaires ou des taux d'intérêt, ou encore de la composition de l'encours de la dette, est le facteur historique le plus important des crises financières et de leur propagation. Depuis la crise asiatique, on porte une attention particulière à la dette privée et à la dette publique locale². Le marché des titres publics constitue dans la plupart des pays en développement la principale composante du marché des titres. Aussi le FMI et la Banque mondiale ont-ils décidé d'établir un certain nombre de règles prudentielles en la matière, de manière que les gouvernements puissent couvrir leurs besoins de financement et respecter leurs obligations à moyen et à long terme. La gestion prudente et soutenable de la dette publique vise également à éliminer deux risques auxquels s'expose un pays ayant une mauvaise gestion de sa dette : le risque d'éviction des emprunteurs privés sur les marchés financiers locaux et le risque d'insolvabilité vis-à-vis des marchés internationaux.

Les opérations de restructuration des dettes n'ont plus l'ampleur qu'elles ont pu avoir dans les années 1980 et au début des années 1990 (tableau 27, p. 178). Le montant de la dette rééchelonnée n'a été que de 5 milliards de dollars américains en 1998, alors qu'il a parfois dépassé les 80 milliards dans les années 1980. La pression n'est donc plus aujourd'hui aussi forte qu'à cette époque, mais elle existe toujours, particulièrement dans le cas des pays les plus pauvres. La restructuration d'une partie de sa dette est toujours pour le pays concerné une opération éprouvante, sinon humiliante, et qui n'accorde le plus souvent qu'un répit malgré les rééchelonnements, les refinancements et autres allègements qui lui seront consentis. En fait, les annulations de principal et d'intérêts sont de peu d'importance par rapport à la dette totale des pays en développement, mais ils demeurent malgré tout non négligeables pour les pays concernés.

Ce chapitre se divise en trois sections. Dans la première, nous présenterons un certain nombre de définitions essentielles en matière de restructuration de la dette. Dans la seconde, nous décrirons les schémas de réaménagement de la dette établis par le Club de Paris et par le Club de Londres. Enfin, dans la troisième et dernière section, nous expliquerons ce que sont le plan Brady et les « bons Brady ».

2. La Banque mondiale a pour la première fois introduit la dette locale dans son rapport *Global Development Finance* de l'année 2000. Le rapport fournit quelques données relatives à cette dette pour un certain nombre de pays retenus à l'occasion d'une expérience pilote.

Définitions

Par **réaménagement de la dette**, on entend tout changement apporté à la dette existante du fait d'un rééchelonnement, d'un refinancement ou de toute autre disposition qui vient modifier les obligations du débiteur en ce qui a trait au remboursement du principal, au paiement des intérêts ou à l'une et l'autre de ces obligations. En dehors de la capitalisation des intérêts, ces opérations ne modifient pas, en principe du moins, le montant du principal de la dette, mais elles peuvent entraîner une extension de l'échéancier des remboursements (rééchelonnement), une modification du type de dette (refinancement) ou encore un transfert de la dette d'un secteur à l'autre, par exemple lorsque le secteur public (du pays créancier ou du pays débiteur) prend en charge une dette privée. Les principaux éléments du réaménagement de la dette sont les suivants :

- *l'encours de la dette rééchelonnée* : le montant de la dette qui est rééchelonné au cours d'une année donnée ;
- *le principal rééchelonné* : le montant du principal ou des arriérés de principal qui a été rééchelonné au cours d'une année donnée ;
- *le principal annulé* : le montant du principal ou des arriérés du principal qui a été annulé par le créancier au cours d'une année donnée ;
- *les intérêts rééchelonnés* : le montant des intérêts ou des arriérés d'intérêts qui a été rééchelonné au cours d'une année donnée ;
- *les intérêts annulés* : le montant des intérêts ou des arriérés d'intérêt qui a été annulé par le créancier au cours d'une année donnée ;
- *les réductions de l'encours de la dette* : le montant dont le stock de la dette a été réduit du fait du recours à des mécanismes de conversion de la dette tels que les rachats de dette ou les échanges de dette contre des participations en capital ou la valeur actualisée des obligations à long terme émises en échange de la dette en cours.

Par **capitalisation des intérêts** (dans un accord de réaménagement), on désigne la conversion en capital des intérêts dus.

Le **rééchelonnement de la dette** se définit comme un report officiel des paiements au titre du service de la dette avec application des nouvelles échéances aux montants reportés. Chaque opération de rééchelonnement comporte deux éléments distincts : les paiements au titre du service de la dette relatifs à chacun des prêts couverts par l'accord de

rééchelonnement et le nouveau prêt de rééchelonnement consolidé, assortis tous deux des nouvelles conditions de remboursement qui résultent de l'accord. Le nouveau prêt de rééchelonnement consolidé comprend le principal, les arriérés du principal rééchelonnés et les intérêts capitalisés.

Rééchelonner la dette revient donc, premièrement, à réviser et à étaler sur une nouvelle période de temps l'échéancier du paiement du principal et des intérêts d'un ou de plusieurs prêts et, deuxièmement, à consolider cela dans un nouvel accord.

Le **refinancement** est une autre formule d'aménagement qui consiste à recourir à un nouveau crédit/prêt qui viendra se substituer au crédit/prêt initial. Refinancer la dette, c'est donc convertir les arriérés (principal et intérêts) et la dette en cours (en totalité ou en partie) en un prêt nouveau. En règle générale, le prêt de refinancement couvre les arriérés, mais il n'en est pas toujours ainsi.

Par **conversion de la dette**, on désigne toute opération d'échange de la dette contre un actif ou une autre dette. Plusieurs mécanismes existent. Dans le premier cas, la conversion peut prendre la forme d'un échange de créances contre des participations en capital ou des investissements dans des ressources naturelles, ou d'un achat de créance à un prix inférieur à la valeur nominale (décote) pour la réinvestir dans le pays débiteur, etc. La formule consiste à transformer une créance (contractuelle) porteuse d'intérêt en un titre de propriété (prise de participation) habituellement porteur de dividende. Le second cas se présente lorsqu'il s'agit de convertir une dette, généralement à court terme et sous forme de bons, en une autre forme de dette, le plus souvent un emprunt obligataire à long terme. Les transactions peuvent engager une banque, le secteur public ou encore le gouvernement du pays créancier. À titre indicatif, mentionnons que quatre pays ont été impliqués dans près de 70 % des montants couverts par les programmes de conversion de la dette de 1985 à 1994 : le Mexique (22,8 %), le Brésil (20,8 %), l'Argentine (17,5 %) et le Chili (8,8 %).

Par **annulation ou remise de la dette**, on désigne tout accord qui a pour effet d'effacer la totalité ou une partie de la dette en cours ou du service de la dette. La remise de la dette peut toucher des arriérés en principal et/ou en intérêts et/ou des paiements échus au titre du principal et/ou des intérêts. Une remise de dette équivaut à une passation, totale ou partielle, aux pertes et profits par le créancier. Une remise de dette diffère d'une résiliation unilatérale de la dette par le créancier dans la mesure où il y a un accord. Remettre une dette revient pour le créancier à reconnaître que la dette est devenue irrécouvrable, voire que le débiteur est devenu insolvable.

Il y a **défaillance** lorsque le débiteur ne peut plus faire face à ses obligations contractuelles. Lorsqu'elle est privée ou garantie, la dette sera reprise par l'organisme de garantie qui en assumera alors les obligations.

Enfin, mentionnons que l'on parle de **rachat** de la dette lorsqu'une dette existante est rachetée par un tiers, généralement avec décote. Il y a **transfert** de dette lorsque la dette passe d'un acteur économique à un autre. Ce sera le cas lorsqu'il y aura rachat, prise en charge d'une dette garantie ou encore accord entre les créanciers. Généralement, le transfert équivaut à une prise en charge d'une dette privée par le secteur public.

LES SCHÉMAS DE RÉAMÉNAGEMENT DE LA DETTE : LES DETTES OFFICIELLES

D'une façon générale, les schémas de réaménagement de la dette se négocient sur une base multilatérale. Cela tient au fait, d'une part, qu'un pays endetté l'est rarement à l'endroit d'un seul pays et, d'autre part, que les pays créanciers s'efforcent d'avoir une position commune et transparente dans les négociations. Ces dernières se font au sein du Club de Paris et selon des mécanismes bien établis³.

Le Club de Paris

Le Club de Paris est constitué de façon *ad hoc* par les gouvernements créanciers. Il examine, au cas par cas, les requêtes des pays ayant des difficultés à honorer leurs dettes officielles, c'est-à-dire les créances accordées par des organismes publics ou les créances bénéficiaires de garanties publiques, ce que l'on appelle la « dette souveraine ». Il s'agit, comme son nom l'indique, d'un club, donc d'une organisation informelle dont l'origine remonte à 1956, lorsqu'il s'est agi à l'époque de trouver des solutions à la crise de liquidité que traversait l'Argentine. Depuis 1979 cependant, la présidence et le secrétariat du Club sont officiellement assurés par la

3. Pour une bonne analyse des mécanismes, voir les *World Debt Tables de 1992-1993*, vol. 1, p. 73 et suivantes. Il existe peu de documentation sur le Club de Paris, encore moins sur le Club de Londres. Une bonne présentation en est faite dans : Sophie Bélanger-Lachand et Christian Eugène, « Le Club de Paris : instrument stratégique au sein de la Communauté financière internationale », *Bulletin de la Banque de France*, n° 81, septembre 2000. Voir également Christina Holmgren, *La renégociation multilatérale des dettes : le Club de Paris au regard du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Direction du Trésor français qui organise aussi l'accueil matériel des réunions à Paris. Le Club regroupe dix-neuf pays créanciers⁴, et tout créancier public qui le souhaite peut participer aux réunions.

Le Club de Paris établit les modalités générales de restructuration des dettes, notamment le pourcentage du service de la dette à moyen et à long terme qui sera rééchelonné, la période de consolidation, la date de prise en compte des dettes (*cut off date*), la période et les taux de remboursement. Il ne se réunit que dans les cas de situation extrême, c'est-à-dire lorsqu'un pays se trouve en situation imminente de cessation de paiement. Les décisions sont prises par consensus et les discussions ne durent généralement pas plus d'une journée. Une fois l'accord conclu, une lettre d'entente appelée *procès-verbal agréé* est signée mais, pour que les mesures de réaménagement puissent prendre effet, le pays débiteur devra encore négocier formellement un accord avec chacun des pays créanciers concernés. Ces accords reprendront les termes de l'entente intervenue et spécifieront la liste des prêts et des dates de maturité couvertes, de même que le taux d'intérêt du moratoire. Mentionnons enfin que généralement les discussions ne portent que sur le service des dettes venant à échéance à court terme, soit entre douze et dix-huit mois.

Au fil des ans, l'approche a changé, passant de la réponse à une situation de crise temporaire de liquidité à une approche orientée sur la solvabilité de débiteurs. Le Club de Paris s'est aussi donné un certain nombre de critères en matière de rééchelonnement et de réaménagement des créances.

1. Le Club de Paris ne renégocie jamais l'encours total de la dette, mais seulement une partie des créances. Cette partie est appelée *dette consolidée*.
2. Les premiers accords du Club de Paris ne rééchelonnaient que les prêts commerciaux garantis. Aujourd'hui, les prêts intergouvernementaux, les intérêts et parfois les montants issus du rééchelonnement sont inclus dans les négociations. Le champ des restructurations a aussi été élargi, des « accords de stocks » étant même devenus possibles.
3. Les créances sont rééchelonnées aux conditions du marché ; il y a alors rééchelonnement de la dette ou « différé » de la dette consolidée, ou à des conditions concessionnelles répondant aux

4. L'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Ces pays sont membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Ils forment ce que l'on peut appeler le noyau dur des membres permanents du Club. On notera toutefois que la Russie fait également partie du Club depuis 1997. Ce pays a la particularité d'être à la fois débiteur et créancier.

critères d'admissibilité à l'aide publique au développement (APD) établis en 1987. Le second traitement est le plus fréquent et implique une diminution de la valeur actualisée nette de la dette.

4. Des mécanismes de conversion de créance en investissement ont également été mis en place.
5. La date limite (*cut off date*), c'est-à-dire la date butoir des dettes admissibles, est en principe intangible et ne peut plus être renégociée. Les dérogations à ce principe sont nombreuses et des exceptions notables ont été faites depuis 1991⁵.
6. Le pourcentage des dettes rééchelonnées par rapport à la dette consolidée a été augmenté ; depuis 1988, il peut atteindre 100 %. La période de consolidation a aussi été allongée. Depuis 1989, des annulations partielles de dettes sont également consenties.
7. On réserve un traitement particulier aux pays les plus pauvres fortement endettés, le recours à l'annulation de dette étant croissant dans leur cas⁶.

Ces nouveaux aménagements vont dans le sens d'un plus grand pragmatisme à l'égard des pays débiteurs dont beaucoup sont devenus insolvable malgré tout. Néanmoins, les quatre principes fondamentaux demeurent : 1) l'approche au cas par cas ; 2) le consensus dans la prise de décision ; 3) la solidarité et le traitement comparable entre tous les créanciers (à l'exception des créanciers privilégiés : le FMI, la BM, etc.) ; et, 4) la conditionnalité, principe en vertu duquel seule la dette d'un pays qui a un programme avec le FMI est traitée⁷.

Les schémas de réaménagement de la dette

Les schémas de réaménagement ont une longue histoire. On peut distinguer quatre grandes périodes depuis la guerre : avant 1982, de 1982 à 1988, de 1988 à 1996 et la période actuelle.

5. Le principe de la date butoir est fondamental. Il protège les créanciers qui ont accepté d'accorder de nouveaux crédits au pays concerné après la date en question.

6. Dans le cas des pays admissibles à l'Initiative en faveur des PPTE, les remises de dette peuvent atteindre jusqu'à 30 % des dettes commerciales. Lors du Sommet du G8 de Cologne (18-20 juin 1999), les chefs d'État et de gouvernement ont accepté, pour atteindre la soutenabilité de la dette, d'annuler jusqu'à 90 % de la dette, voire plus encore dans certains cas. Dans le cas des pays pauvres non admissibles, il a été recommandé de considérer une réduction unifiée de 67 % selon les termes de Naples et, pour les autres pays débiteurs, de relever le plafond imposé aux opérations d'échange de dette.

7. Il y a eu dans le passé quelques exceptions lorsque le pays n'était pas membre du FMI.

Les débuts

Les premiers cas de réaménagement de la dette ont surtout porté sur les dettes officielles. Tous les pays ne sont pas passés par le Club de Paris. Ainsi, la Turquie (1959), l'Inde (1968) et le Pakistan (1971) ont renégocié leur dette en dehors du Club, sous les auspices de l'OCDE dans le premier cas, sous celles de la Banque mondiale dans les deux autres cas. Néanmoins, les premiers accords signés, avec l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Pérou, ont en quelque sorte servi de modèle de référence, avec le résultat que, lorsque la crise pétrolière toucha durement un grand nombre de pays en développement, c'est au sein du Club de Paris que les dettes furent renégociées. D'une façon générale, le montant consolidé de la dette était de 50 % à 75 % de la dette admissible. À l'exception du cas brésilien (cinq ans), la période de consolidation était d'un ou de deux ans, et les conditions de remboursement étaient courtes, allant de cinq à sept ans, avec un délai de grâce d'un ou de deux ans.

La crise mexicaine

Après la crise de la dette mexicaine en 1982, le Club de Paris a quelque peu assoupli ses conditions, particulièrement à l'égard des pays à faible revenu. On a aussi eu tendance durant cette période à distinguer de ceux-ci les pays à revenu intermédiaire. Dans leur cas, le Club de Paris a, d'une façon générale, procédé aux réaménagements de manière complémentaire et parallèle aux accords intervenus entre les pays débiteurs et les banques. Les accords, appelés *Multi-Year Rescheduling Agreements* (MYRAs), incluaient des conditions de remboursement plus longues, jusqu'à neuf ans et demi, avec un délai de grâce également plus long, soit cinq ou six ans. Les accords de ce type visaient surtout les pays d'Amérique latine, mais c'est toutefois le cas des pays pauvres de l'Afrique subsaharienne qui devait faire l'objet des discussions les plus difficiles. Le poids du service de la dette de ces pays était alors tel qu'il était pratiquement impossible d'envisager de manière réaliste la consolidation des dettes à l'intérieur d'une période de deux ans. Des allègements plus importants s'imposaient. Une première initiative dans ce sens sera faite en 1987 à l'occasion du Sommet du G7 à Venise.

Un autre changement important allait survenir à la suite de ce sommet : le Club de Paris allait désormais réaménager les dettes des pays dont les programmes économiques étaient accessibles au financement par la Facilité d'ajustement structurel (FAS) du FMI plutôt qu'à celui des tirages dans les tranches supérieures (voir plus loin). Ce n'est toutefois qu'à la suite du Sommet du G7 à Toronto, en juin 1988, que le véritable

changement s'est opéré. Appliquant ce qu'il est convenu d'appeler une « clause de bonne volonté », le Club de Paris a depuis lors tendance à faire des pays à faible revenu surendettés un cas à part.

Les conditions de Toronto

Lors du Sommet économique de Toronto, les pays du G7 s'étaient entendus sur un certain nombre de conditions à appliquer pour alléger la dette des pays à faible revenu⁸. Les conditions de Toronto comprennent une réduction des intérêts, de très longues périodes de « grâce » et d'amortissement et l'annulation partielle des obligations de service pendant la période de consolidation de la dette. On distingue dorénavant deux catégories de dettes : la dette concessionnelle et la dette non concessionnelle.

Dans le premier cas, la dette renégociée pourra être remboursée à l'intérieur d'un délai de vingt-cinq ans, avec un délai de grâce de quatorze ans⁹. Dans le cas de la dette non concessionnelle, les pays se voient offrir trois options possibles :

- Option A : annulation partielle de la dette, soit un tiers (1/3), le restant étant consolidé et remboursable sur en quatorze ans avec un délai de grâce de quatorze ans.
- Option B : allongement exceptionnel de la durée de remboursement, jusqu'à vingt-cinq ans avec un délai de grâce de quatorze ans.
- Option C : taux d'intérêt concessionnels accordés sur le montant consolidé de la dette non concessionnelle remboursable à l'intérieur d'une période de quatorze ans avec un délai de grâce de huit ans. Le taux d'intérêt concessionnel inclut une réduction soit de 3,5 points de pourcentage par rapport au taux du marché, soit de la moitié du taux du marché.

En date du 20 septembre 1991, les conditions de Toronto ont permis la signature de vingt-huit accords par vingt pays, pour un montant total de 5,9 milliards de dollars de dettes rééchelonnées.

8. À l'occasion du Sommet de Toronto, les chefs d'État et de gouvernement du G7 ont autorisé la renégociation de la dette officielle bilatérale mais concessionnelle des pays d'Afrique à bas revenu (pays IDA) selon un « menu » qui devrait inclure des options concessionnelles. Les options ont été définies par le Club de Paris et annoncées lors de l'Assemblée annuelle de la BM et du FMI de Berlin en 1988. Les accords ont été entendus.

9. Le traitement s'appliquant aux pays à faible revenu ayant un ratio du service de la dette aux exportations supérieure à 30 %.

Les conditions de Londres

Les mesures prises ne furent pas suffisantes, aussi les conditions de Toronto furent-elles modifiées en décembre 1991 lors du Sommet de Londres (conditions de Toronto renforcées).

On a modifié les options pour ne plus retenir que deux options concessionnelles, A et B. La partie non concessionnelle n'a pas été modifiée, mais devient une option possible (option C). Une distinction nouvelle a également été introduite, dans le traitement des dettes, entre les dettes nées de l'APD et les dettes commerciales officielles ou garanties par le secteur public. Précisons que les conditions ne concernent que les pays IDA et restent étroitement liées à l'appui qu'obtient du FMI le pays concerné dans la mise en œuvre de ses programmes de stabilisation et de réformes économiques. Deux formules sont possibles; elles portent soit sur les dettes nées de crédits commerciaux officiels ou garantis par les gouvernements ou leurs institutions appropriées; soit sur les paiements en principal et en intérêt qui viennent à échéance sur la période de consolidation (variant de douze à trente-cinq mois selon les accords) et qui sont réaménagés selon trois options. Les deux premières comportent un élément-don de 50%, ce qui constitue une amélioration par rapport aux conditions de Toronto qui ne prévoyaient l'annulation que du tiers des échéances consolidées. La troisième n'est pas concessionnelle, mais la période de remboursement est plus longue.

- Option A: annulation de 50% du principal venant à échéance pendant la période de consolidation; rééchelonnement des sommes restantes au taux du marché avec un remboursement étalé sur vingt-trois années, dont six de grâce.
- Option B: rééchelonnement de la totalité des montants consolidés à un taux d'intérêt réduit tel que l'élément-don obtenu soit de 50%, avec un remboursement étalé sur vingt-trois années, sans période de grâce.
- Option C: rééchelonnement des montants consolidés au taux du marché avec un remboursement étalé sur vingt-cinq années, dont quatorze de grâce.

Les dettes nées de l'APD sont exclues du champ de l'annulation mais leur rééchelonnement est allongé à trente ans, dont douze de grâce, et à des taux concessionnels.

Les conditions de Londres ont permis la signature de vingt-cinq accords pour un montant total de 9,1 milliards de dollars de dettes rééchelonnées.

Ces conditions ne concernent que les pays à niveau intermédiaire ne bénéficiant jamais de remises de dette au Club de Paris. Néanmoins, à Houston, en septembre 1990, les gouvernements créanciers sont convenus d'étendre la période de remboursement des dettes, portant celle-ci à vingt ans pour les prêts d'APD et à quinze ans pour les autres apports publics, contre dix précédemment, avec une période de grâce de huit ans. Les aménagements vont viser les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Les conditions de Naples

En dépit des nouvelles formules adoptées et des assouplissements apportés lors des négociations, le réaménagement des dettes s'est révélé toujours aussi difficile dans le cas des pays en développement. Une nouvelle ligne de conduite s'est dessinée à l'occasion du Sommet du G7 à Naples, en juin 1994. Elle vise principalement les pays pauvres les plus endettés et plus particulièrement ceux de l'Afrique sub-saharienne.

Annoncées en décembre 1994, les conditions de Naples prévoient que les pays créanciers peuvent annuler jusqu'à 67% de la valeur actualisée nette de la dette ou du service de la dette des pays admissibles. Ces derniers sont ceux qui ont un PIB *per capita* de moins de 500 dollars ou un ratio de la dette actualisée sur les exportations de plus de 350%. Les autres pays surendettés restent liés au critère d'annulation de 50%. Les pays admissibles doivent pouvoir faire la preuve qu'ils seront capables de sortir du cercle vicieux de la renégociation de la dette à répétition. Les pays ont aussi la possibilité d'opter pour la formule non concessionnelle qui prévoit la renégociation de la dette aux taux du marché, avec amortissement sur quarante ans, dont vingt ans de grâce. Précisons que les pays admissibles doivent avoir participé à un programme approprié du FMI, avoir mis en place les conditions prévues aux accords signés avec le Club de Paris et avoir négocié les dettes avec les autres créanciers sur des bases aussi favorables que celles du Club de Paris (clause dite de comparabilité de traitement).

En 1995, les conditions de Naples ont permis la signature de treize accords pour un montant total de plus de 2,5 milliards de dollars de dettes rééchelonnées. Au total, 205 accords ont été conclus au sein du Club de Paris entre 1956 et 1992, pour un montant total de 155 milliards de dollars. Il faut relever cependant que 161 de ces accords ont été signés entre 1983 et 1992, contre 25 pour la période 1973-1982. Il y a eu 16 accords signés en 1994, pour un montant total de 21,1 milliards de dollars, et 18 accords en 1995, pour un montant total de 20,5 milliards de dollars.

Depuis lors, les gouvernements des pays créanciers se sont entendus sur une nouvelle formule, appelée Initiative d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Étant donné le caractère très particulier de cette nouvelle formule – puisqu'elle concerne également la dette à l'égard des organisations financières internationales¹⁰ –, nous avons préféré en reporter la présentation et la discussion à la dernière section de cette partie. Avant de passer aux dettes privées, il nous faut dire quelques mots sur certaines initiatives prises en faveur des pays pauvres très endettés, soit sur une base bilatérale, soit par les institutions de la Banque mondiale.

Les initiatives bilatérales et multilatérales

Les initiatives bilatérales

En dehors du Club de Paris, certains pays créanciers ont accordé des remises de dette sur une base bilatérale. Celles-ci représentent en fait un montant supérieur à celui consenti par le Club de Paris aux pays les plus pauvres, essentiellement d'Afrique subsaharienne. Ces remises de dette peuvent concerner des pays pour lesquels le Club de Paris n'accorde pas de service; elles ne sont pas conditionnelles à la conclusion préalable d'un accord entre les pays débiteurs et le FMI. Les annulations accordées par la France, les États-Unis et l'Allemagne représentent la plus grande partie de ces remises. Il faut noter que les annulations bilatérales de créance ont sensiblement augmenté depuis le début des années 1990. Elles ont représenté, entre 1990 et 1994, un montant total de 24,5 milliards de dettes. D'autres annulations ont été faites récemment, en appui au programme PPTE.

Le Fonds de désendettement AID

Les pays les plus pauvres ont une capacité d'emprunt limitée et un pouvoir de négociation faible. Les paiements dus au titre de la dette bancaire peuvent cependant représenter une part importante de leur service de la dette. Pour trouver une solution à ce problème, la Banque mondiale a créé en 1989 un fonds spécial destiné exclusivement aux pays bénéficiaires des crédits AID.

10. Il est important de préciser que les négociations au sein du Club de Paris ne concernent pas les dettes à l'égard des institutions financières internationales. Ces dernières sont considérées comme des créanciers privilégiés.

Le Fonds est destiné au rachat de l'ensemble ou d'une partie de la dette bancaire des pays admissibles à un taux de décote minimal fixé à 70% de la valeur nominale des créances. Le Fonds a été doté de 100 millions de dollars, et l'allocation par pays admissible a été fixée à 10 millions de dollars.

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DE LA DETTE : LES DETTES PRIVÉES

Tout comme pour les dettes officielles, le réaménagement de la dette peut s'effectuer sur le plan multilatéral ou sur le plan bilatéral, ce qui est le cas des accords prévus par le plan Brady ou le Fonds AID.

Le Club de Londres

Par analogie avec le Club de Paris, on désigne sous le nom de Club de Londres les différents comités bancaires consultatifs chargés de réaménager les dettes bancaires. Un comité consultatif est formé pour chaque négociation. Il est constitué de représentants des principales banques créancières et il est dirigé par le principal créancier, selon le modèle des syndicats bancaires américains.

Les rapports entre le Club de Paris et le Club de Londres sont étroits, mais les rencontres du Club de Londres suivent celles du Club de Paris car le pays qui négocie sa dette doit commencer par négocier avec les pays créanciers puis, une fois l'accord obtenu, avec les créanciers bancaires et appliquer le principe de comparabilité de traitement entre ceux-ci.

Depuis la crise mexicaine, le Club de Londres se réunit de manière régulière, le plus souvent à New York. Jusqu'à la mise en place du plan Brady (voir *infra*), la négociation portait essentiellement sur les montants que les banques étaient prêtes à avancer aux pays débiteurs pour leur permettre de respecter leurs engagements au titre du service de la dette. De la sorte, les banques n'avaient pas à établir de provisions ni de créances douteuses et gardaient l'espoir d'être entièrement remboursées. Avec le plan Brady, on procédera différemment puisqu'il sera dès lors possible de titriser les créances sur les pays débiteurs, ce qui inclut les « bons Brady » et toute forme de titres. Les dettes sont restructurées et échangées à une valeur nominale réduite. Les négociations portent sur la dette souveraine et sur la dette garantie par les États, ainsi que sur les dettes bancaires, quel qu'en soit le terme¹¹. Les décisions sont prises selon la

11. Rappelons que les négociations devant le Club ne portent que sur les créances de plus d'un an.

règle du consensus dit atténué, sur la base de 90 % des créances. Un accord-cadre est d'abord défini, pour être ensuite entériné par chacun des comités bancaires, puis finalisé une fois que tous les comités ont accepté l'échange de dettes et le refinancement si nécessaire.

Avec la diminution importante des créances bancaires bilatérales dans la dette extérieure des pays en développement et grâce à la titrisation d'une grande partie de celles-ci (ce qui renvoie le problème, si problème il y a, au Club de Paris)¹², les réunions du Club de Londres sont devenues moins fréquentes. Non sans perdre quelques plumes, les banques sont ainsi parvenues à se sortir du guêpier dans lequel elles s'étaient trouvées après le déclenchement de la crise mexicaine en 1982. Le rééchelonnement de la dette ne porte que sur les échéances du principal d'une période donnée.

DU PLAN BAKER AUX OBLIGATIONS BRADY

Le plan Baker

C'est en octobre 1985, lors de l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, que le secrétaire américain du Trésor James Baker présente un plan pour réduire le fardeau de l'endettement extérieur des pays du tiers-monde par une reprise concertée de la croissance économique et la mise en place de réformes structurelles. Baptisé par son auteur *Programme pour une croissance soutenue*, ce plan constitue la première initiative majeure des États-Unis, et des autres pays industrialisés, pour tenter de sortir les pays débiteurs du tiers-monde d'une situation d'endettement de plus en plus critique que ni les années d'austérité et de privation imposées par le FMI et les principaux créanciers ni la reprise de la croissance économique mondiale n'avaient permis de régler. Plutôt que de chercher à redresser à court terme les balances des paiements de façon à assurer le service de la dette, le plan Baker met l'accent, comme son nom l'indique, sur le retour progressif à une croissance économique « saine » appuyée, sur le plan intérieur, par des réformes structurelles et, sur le plan extérieur, par une aide financière aux pays qui s'engagent sérieusement à mettre en place ces réformes.

12. L'Équateur est le premier pays à avoir suspendu ses paiements sur les bons Brady. Cette suspension des paiements a entraîné le pays dans la crise financière à l'automne 1999, une crise qui s'est accélérée avec l'incapacité de ses dirigeants à obtenir un accord avec ses créanciers. Depuis lors le pays s'est engagé dans la dollarisation et, avec l'appui du FMI, il est parvenu à renégocier une partie de sa dette au Club de Paris.

Pour couvrir les besoins de financement de cette stratégie de relance de la croissance, le plan Baker prévoyait, premièrement, un accroissement de 50 % (par rapport à 1985) des prêts additionnels sur trois ans qui seraient accordés par les banques commerciales aux quinze plus gros débiteurs et, deuxièmement, l'utilisation du fonds de garantie du FMI (2,7 milliards de dollars) comme réserve d'emprunt pour les pays les plus pauvres. En contrepartie de cette « aide à la croissance », pour reprendre l'expression de Baker, les pays débiteurs devaient s'engager, suivant les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale, à améliorer l'emploi, la production et la productivité par un recours accru au secteur privé et un moindre engagement de l'État, à stimuler l'épargne et l'investissement privés par des mesures incitatives d'offre, des mesures fiscales et une réforme du marché du travail et à encourager l'investissement direct étranger et l'entrée de capitaux, notamment par des mesures de libéralisation des échanges commerciaux.

Le plan Baker mettait l'accent sur les réformes structurelles, dont les effets devaient se faire sentir à plus ou moins long terme, plutôt que sur le redressement immédiat des balances courantes par des mesures draconiennes de stabilisation de la demande. Il allait manifestement dans le sens des nouvelles politiques du FMI et de la Banque mondiale. Toutefois, malgré l'appui sans réserve des deux institutions, le plan Baker, très mal préparé d'ailleurs, n'a guère suscité d'enthousiasme parmi les pays débiteurs ; l'un après l'autre, à l'exception finalement de l'Équateur, ceux-ci déclineront l'offre qui leur était faite.

Le plan soulevait un double problème. D'une part, en prévoyant de nouveaux prêts qui, sauf dans le cas de la Banque mondiale, étaient à taux variables, le plan risquait d'accroître encore davantage l'endettement des pays débiteurs. D'autre part, et plus fondamentalement, orienté principalement vers le retour à une trajectoire de croissance par la voie du marché, le plan impliquait des coûts d'ajustement fort élevés, pour des résultats d'autant plus incertains que ces prêts n'étaient assortis d'aucune garantie de réciprocité sur le plan commercial de la part des pays industrialisés et qu'il n'était prévu aucun allègement ni aucun rééchelonnement du service de la dette. De plus, même si, comme le soulignera le sénateur américain Bradley, le plan Baker n'avait d'autre objet que d'assurer, par un transfert de fonds de la Banque mondiale et du FMI vers les banques commerciales, le remboursement du principal et de l'intérêt, celles-ci demeuraient fort réticentes à accorder de nouveaux crédits à des pays déjà très endettés. Le plan Baker se soldera donc par un échec.

Le plan Brady

Le développement d'un marché secondaire de la dette avait permis aux banques de se débarrasser d'une partie de leurs créances douteuses. Les provisions avaient également permis aux banques d'étaler les pertes sur des créances de toute manière insolubles, la première banque ayant ouvert le bal étant la Citybank, en mai 1987.

Avec le plan de réduction de la dette proposé par le nouveau secrétaire au Trésor des États-Unis, Nicholas Brady, la « stratégie de la dette » entrera dans une nouvelle phase. L'idée principale du plan Brady était de réduire, cas par cas, le principal et le service de la dette et d'accorder de nouveaux moyens financiers aux pays qui entreprenaient, sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale, des réformes structurelles visant la croissance économique et le rapatriement des capitaux qui avaient fui à l'étranger. Le rôle de ces deux institutions est particulièrement important pour assurer le financement des opérations de conversion prévues par le plan. Celui-ci proposait en effet trois formules : 1) le rachat des créances avec décote ; 2) la conversion des créances avec décote en obligations nouvelles garanties par des actifs ; ou 3) la conversion des créances à leur valeur nominale mais assorties d'un taux d'intérêt réduit. Le FMI et la Banque mondiale contribueraient notamment au financement du rachat des créances, jusqu'à concurrence de 25 % du montant nécessaire, à l'intérieur des concours financiers aux programmes d'ajustement structurel. Le plan Brady proposait également aux banques de contribuer à l'opération en apportant de nouveaux capitaux et en assouplissant les conditions de remboursement. Quant aux États créanciers, il leur était demandé de continuer de restructurer leurs prêts au Club de Paris et de maintenir la couverture des crédits à l'exportation pour les pays qui entreprenaient des réformes « de manière convaincante ».

Par suite de la réunion de Washington, le conseil d'administration du FMI devait adopter le 23 mai 1989 les nouveaux principes qui guideront désormais sa stratégie de réduction de la dette. Le Fonds apportera dorénavant son soutien financier aux programmes de réduction de la dette, mais ce soutien sera lié aux programmes d'ajustement structurel adoptés dans les accords de confirmation ou les accords élargis. Les opérations de remise de dette visent à faire sortir les pays de l'engrenage du surendettement. Elles sont cependant assorties de sévères conditions.

1. Il faut que soient déjà en place des politiques pour renforcer la croissance, remédier aux problèmes structurels identifiés et rétablir l'équilibre économique et financier du pays débiteur.

2. De vigoureuses politiques doivent être prises pour encourager l'investissement direct étranger et favoriser le rapatriement de capitaux.
3. Le FMI évaluera cas par cas l'existence de possibilités de réduction volontaire de la dette de façon à permettre le rétablissement d'un accès normal aux marchés du crédit et le rééquilibrage des comptes extérieurs dans les conditions normales de croissance.
4. L'approche retenue sera choisie selon les taux de rendement et en fonction des ressources financières disponibles.

La méthode est la suivante : chaque banque choisit les modalités de restructuration qui lui conviennent. Les banques sont représentées par un comité consultatif. Une fois un accord de principe conclu, qui définit les termes généraux de l'entente et le menu des options, on procède à la rédaction des termes particuliers que devraient choisir les banques créditrices. L'accord doit être signé par toutes les banques. Les options sont les suivantes :

1. le rachat (*buy back*) : le pays rachète une partie de sa dette avec décote ;
2. l'échange des prêts contre des obligations (*discount bond exchange*) avec décote selon les taux d'intérêt du marché ;
3. l'échange des prêts contre des obligations du jour (*per bond exchange*) portant un intérêt plus faible que le prêt original ; et
4. la conversion en obligations avec apport d'argent frais (*conversion bonds with new money*). Les obligations sont aux frais et aux taux d'intérêt du marché, mais les banques doivent fournir de nouveaux financements dans une proportion fixée de la dette convertie.

La maturité des obligations nouvelles est normalement de trente ans et le principal est garanti en collatéral, par des bons du Trésor des États-Unis de trente ans.

Il faut aussi noter que, dans l'Initiative pour les Amériques, une initiative lancée par le président Bush en juin 1990 mais préparée par le secrétaire au Trésor Nicholas Brady, les États-Unis ont proposé aux pays d'Amérique latine de nouveaux allègements de dette moyennant un engagement de leur part à poursuivre les réformes économiques en cours¹³. L'Initiative projetait également de faire des Amériques une zone de libre-échange. De 1991 à 1993, sept pays d'Amérique latine ont bénéficié d'une réduction de leur dette suivant cette initiative : l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Salvador, la Jamaïque et l'Uruguay.

13. Voir à ce sujet les *World Debt Tables de 1993-1994*, p. 34 et suivantes.

Pour être admissibles au programme, les pays devaient avoir signé un accord de confirmation avec le FMI ou un accord analogue, avoir mis en place un programme de réformes en matière d'investissement approuvé par la Banque interaméricaine de développement et avoir négocié un accord de financement avec les banques, incluant des remises de dette ou de service de la dette. En vertu du programme, la dette est échangée contre une dette nouvelle et restructurée à une valeur nominale réduite. La remise de dette est accordée cas par cas. Le principal sur la nouvelle dette est payé au gouvernement américain en dollars. De 1991 à 1993, sur un total de 1,6 milliard de dollars négociés, 875 millions ont ainsi été réduits, soit 54 %.

DE RÉAMÉNAGEMENT EN RÉAMÉNAGEMENT

Ainsi que nous venons de le voir, les schémas de réaménagement et de restructuration de la dette des pays en développement ont été, depuis la fin des années 1980, de plus en plus nombreux et les formules retenues sont toujours allées dans le sens de l'assouplissement des conditions et de l'annulation partielle sinon totale des dettes, du moins pour les pays pauvres trop lourdement endettés pour faire face à leurs engagements.

Parallèlement, une nouvelle philosophie a commencé à se dessiner. Si, d'un côté, le surendettement chronique, épuisant financièrement les pays concernés, ne pouvait qu'appauvrir toujours davantage ces derniers et, à la longue, menacer la stabilité du système financier international, de l'autre il était nécessaire que les réformes structurelles entreprises pour redresser durablement leur économie et leur permettre de s'intégrer de manière concurrentielle à l'économie mondiale soient poursuivies avec vigueur et persévérance. Autrement dit, le réaménagement de la dette ne sera plus seulement conditionnel à l'adoption de sévères programmes d'ajustement macroéconomique – qui pour être nécessaires n'en montreraient pas moins dans le cas des pays en développement des limites évidentes –, mais également à l'adoption de programmes d'ajustement structurel visant les conditions de fonctionnement tant de l'économie que des institutions publiques et privées. Il ne s'agissait donc plus de faire en sorte que les pays débiteurs respectent leurs engagements financiers, mais plutôt, en liant le réaménagement de la dette aux réformes entreprises, d'engager ces pays dans la voie du développement dans des conditions suffisamment bonnes pour que, au terme d'une période de transition plus ou moins longue, le développement s'entretienne de lui-même et s'autofinance.

Mais là encore, après plusieurs années d'expérimentation souvent douloureuses sinon inutiles, il est apparu que tout cela n'était pas suffisant et que, s'il fallait faire davantage pour libérer les pays les plus pauvres du fardeau de la dette, il fallait également faire davantage pour sortir ces derniers de l'état de pauvreté durable, en orientant la stratégie de lutte contre la pauvreté sur le renforcement de trois pôles : les capacités (*empowerment*), la sécurité (*security*) et les occasions (*opportunity*). Allègement du fardeau de la dette, création d'un environnement économique et institutionnel favorable à la croissance, réduction de la pauvreté, tel est le nouveau trinôme d'intervention du FMI et de la BM et le fondement stratégique sur lequel reposera l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

CHAPITRE

9

L'INITIATIVE D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)

En dépit donc des mesures prises pour alléger la dette des pays en développement et aider ceux-ci à résoudre leurs problèmes de balance des paiements, un certain nombre de pays sont toujours confrontés à des problèmes à peu près insurmontables en raison de leur degré de pauvreté, mais également des conditions actuelles de la dette multilatérale dont le service ne peut être réduit. Ainsi, selon les données de la Banque mondiale concernant les quarante et un pays pauvres très endettés (PPTE) identifiés, il ressort qu'en 1994 seulement 39 % des sommes dues au titre du service de la

dette ont été effectivement payées. La dette totale de ces pays représentait, en 1994, 166 % du PNB, alors qu'elle n'était que de 60 % en 1980 et que le service de la dette ne représentait que 19 % des exportations, un pourcentage qui atteindra 45 % en 1997.

Sortir les pays pauvres du cercle vicieux du rééchelonnement et du surendettement est devenu l'objectif principal de la nouvelle initiative¹ sur laquelle se sont entendues les grandes institutions financières internationales en septembre 1996, suivant la proposition faite en ce sens lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays industrialisés tenu à Lyon en juin 1996. Appelée Conditions de Lyon, la nouvelle initiative prévoit que le taux d'annulation de la dette par les créanciers du Club de Paris peut atteindre 80 % pour les pays déclarés admissibles à l'Initiative en faveur des PPTE. Lors du Sommet de juin 1999 à Cologne, les grands pays industrialisés ont voulu aller plus loin encore. Ils se sont mis d'accord sur de nouvelles conditions de traitement. Le taux d'annulation de la dette admissible au traitement du Club de Paris sera dorénavant porté à 90 %, voire à plus si cela est nécessaire, pour les pays admissibles. Les engagements ont été réaffirmés par les dirigeants du G7 lors du Sommet d'Okinawa en juillet 2000.

Précisons par ailleurs, avant de revenir plus en détail sur l'Initiative PPTE dans ses deux versions successives, que les mesures visant à alléger la dette s'inscrivent désormais dans le cadre plus général du nouveau partenariat pour le développement défini par l'OCDE dans le rapport de 1996 du Comité d'aide en développement, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*². Le rapport fait de la lutte contre la pauvreté la priorité centrale de la coopération pour le développement. Il marque également un changement d'approche des bailleurs de fonds en matière d'aide au développement. Par le partenariat, on veut dorénavant aider les pays et leurs populations à prendre en main leur propre développement, notamment par « la mise en place plus systématique et mieux coordonnée de cadres stratégiques intégrés pour le développement³ ». L'objectif est triple.

Il s'agit tout d'abord de renforcer les capacités de développement, avec l'hypothèse que les pays en développement parviendront progressivement à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide en attirant les investissements directs étrangers, en recourant aux marchés financiers

1. Par « initiative », on entend le plan d'action approuvé par le FMI, la BIRD et l'AID en septembre 1996.

2. OCDE, Paris, 1996. Voir également l'un des documents préparatoires : Jean-Claude Berthélemy et Ann Vourc'h, *Allègement de la dette et croissance*, Paris, OCDE, 1994.

3. *Ibid.*, p. 3.

internationaux de capitaux et en suscitant un accroissement de l'épargne intérieure⁴. Il s'agit ensuite de mettre en œuvre une stratégie de développement qui vise l'intégration effective à l'économie mondiale, cette intégration comportant cinq volets : 1) l'amélioration des systèmes de gestion publique ; 2) une meilleure coordination entre les différents paliers du gouvernement ; 3) l'instauration d'un cadre macroéconomique et structurel cohérent ; 4) le contrôle démographique, un effort accru en matière d'éducation et l'innovation ; et 5) le renforcement du cadre institutionnel. Enfin, il s'agit, par l'allègement de la dette des pays à faible revenu, d'accroître les ressources dont ceux-ci disposeront pour le développement et la lutte contre la pauvreté, et de restaurer leur crédibilité financière auprès des marchés financiers et auprès des bailleurs de fonds internationaux. C'est à la lumière de ces changements importants dans les politiques de l'aide au développement, et de la nouvelle stratégie de financement concessionnel qui en résulte, que doit être examinée l'Initiative PPTE.

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE)

Faisant suite à une proposition commune du directeur général du FMI et du président de la Banque mondiale, le Comité du développement et le Comité intérimaire ont donné leur appui, lors de leurs réunions respectives en septembre 1996, à l'élaboration d'un programme d'action qui vise à accorder aux pays « qui le méritent » une remise intégrale d'une partie de leur dette sous certaines conditions. Les pays membres du FMI ont approuvé cette initiative. Cette démarche novatrice voulait réduire la dette extérieure des pays pauvres les plus endettés en inscrivant l'allègement de la dette dans une stratégie plus générale de réduction de la pauvreté et de consolidation du développement.

Le programme se limite aux :

- a) pays les plus pauvres qui sont admissibles aux ressources de l'Association internationale de développement (qui accorde des crédits fortement concessionnels, rappelons-le) ;
- b) pays qui reçoivent l'aide de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI (auparavant la FASR) ;
- c) pays dont l'endettement demeure intolérable même après l'application des mécanismes habituels d'allègement de la dette (conditions de Naples).

4. Berthélemy et Vourc'h, *op. cit.*, p. 25.

Par ce programme, il s'agit de ramener le stock de la dette des PPTE à un niveau supportable. Toutefois, les PPTE qui sont admissibles doivent s'engager à appliquer durablement des programmes d'ajustement macro-économique et des réformes structurelles et sociales. L'allègement financier doit aussi permettre d'assurer le financement des programmes sociaux de base, de santé et d'éducation notamment.

Il revient cependant aux conseils du FMI et de la Banque mondiale de décider de l'admission des pays au programme et de l'aide que ceux-ci recevront suivant les assurances fournies par les autres créanciers⁵ et au terme de l'évaluation des résultats obtenus au cours de la première étape.

Le niveau tolérable, au terme du processus d'allègement, doit se situer à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 200 % et 250 % pour le ratio de la dette publique ou garantie par les pouvoirs publics (valeur actualisée nette) sur le PNB, et entre 20 % et 25 % pour le ratio du service de la dette publique ou garantie sur les exportations.

Le processus initial (1996) d'allègement de la dette doit se faire en deux étapes, de trois ans chacune. L'allègement recherché ne peut survenir qu'au terme de ces deux étapes, soit normalement après six ans.

La **première étape**, au terme de laquelle le pays bénéficiaire doit pouvoir montrer des résultats satisfaisants dans l'implantation de programmes définis par le FMI et la Banque mondiale, se situe dans le prolongement des mécanismes actuels d'allègement de la dette, y compris ceux qu'utilise le Club de Paris (conditions de Naples). À cette étape, il est entendu que les créanciers du Club de Paris acceptent de réduire de 67 % la valeur actualisée nette de la dette admissible, que les autres créanciers bilatéraux ou bancaires prendront des mesures comparables et que les institutions multilatérales et les pays donateurs apporteront leur concours aux programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale.

Cette première étape est cruciale, puisque c'est vers la fin de cette étape que les conseils du FMI et de la Banque mondiale décideront, après examen des résultats obtenus et de sa situation particulière, si le pays concerné peut ou ne peut pas revenir à un niveau d'endettement tolérable à l'issue des trois années qui suivent. Dans la négative, le pays se verra accorder des allègements supplémentaires, y compris des remises de dette exceptionnelles sur la dette multilatérale.

5. Selon l'OCDE, le coût total du programme est évalué à un montant compris entre 5,5 et 7,7 milliards de dollars (entre 5,5 et 8,4 milliards selon la Banque mondiale). Il est réparti entre les créanciers multilatéraux (57 %), bilatéraux (41 %) et privés (2 %), sur l'hypothèse d'une remise de dette de 20 % par les créanciers du Club de Paris. Rappelons que le service de la dette des 41 PPTE identifiés s'élevait à 7,95 milliards de dollars en 1994, et qu'il devait s'élever à 20,2 milliards en 1995, à 18,3 milliards en 1996 et à 16,7 milliards en 1997.

À la **seconde étape** (triennale), tous les créanciers concernés, y compris, comme nous venons de le mentionner, les créanciers multilatéraux, s'engagent au moment de la prise de décision à accorder les allègements nécessaires pour que les ratios ciblés soient atteints. Les créanciers du Club de Paris, de même que les créanciers bilatéraux ou bancaires, accorderont au cas par cas un rééchelonnement concessionnel prévoyant une remise de dette qui peut atteindre 80 % de la valeur actualisée. Les institutions financières multilatérales conservent leur statut de créancier privilégié. Toutefois, elles participeront à l'effort commun en accordant certaines remises pour que le pays débiteur atteigne les objectifs visés⁶. De son côté, le pays concerné doit s'engager à poursuivre ses réformes et à mettre en œuvre les programmes prévus par le FMI et la Banque mondiale.

Notons enfin que, suivant les résultats obtenus eu égard aux ratios d'endettement, le FMI et les autres organisations financières multilatérales pourront accorder une aide financière supplémentaire si, au terme du processus de six ans, le pays en question n'a pas atteint les objectifs visés.

L'Initiative renforcée en faveur des PPTE

Septembre 1996 marque le début de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE. Cette initiative initiale a été renforcée en septembre 1999 après l'examen des résultats des premières années.

Pendant la période 1998-1999, de nombreuses critiques avaient en effet été formulées à l'encontre de l'Initiative, parce qu'elle n'avait pas « fourni un allègement de la dette suffisant pour permettre aux pays pauvres de sortir du cercle vicieux dans lequel le coût du service de la dette extérieure neutralise les bienfaits de la croissance économique⁷ ». La lourdeur de la procédure de même que les conditions à remplir ont été également critiquées. C'est pour répondre à ces critiques, de même qu'aux engagements pris en matière de réduction de la pauvreté, que les chefs d'État et de gouvernement ont proposé, sur recommandation des ministres des Finances du G7, lors du Sommet du G8 de Cologne en juin 1999, de renforcer l'Initiative et d'alléger les procédures et les conditions d'admission. Trois lignes directrices seront données à cette occasion au FMI et à la Banque mondiale.

6. La participation du FMI s'effectuera par l'entremise de la FASR. Elle prendra notamment la forme de dons effectués au crédit d'un compte bloqué et éventuellement de prêts bloqués à échéances prolongées pour les pays ayant à supporter de forts paiements au titre du service de la dette.

7. FMI, *Rapport annuel 1999*, p. 92.

TABEAU 25
Apports nets de ressources, 1970, 1980 et 1984 à 1999, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage

Années	OCDE						Banque mondiale					
	En milliards de dollars			En pourcentage			En milliards de dollars			En pourcentage		
	ANR	FFPD	APD	FFPD	APD	APD	ANRLT	FFPDLT	APD	FFPDLT	APD	
1970	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	10,9	N.D.	2,0	N.D.	18,3	
1980	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	86,1	N.D.	13,0	N.D.	15,1	
1984	80,0	42,1	30,0	52,6	37,5	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	
1985	78,2	44,4	32,9	56,8	42,1	N.D.	73,4	40,7	16,1	55,4	21,9	
1986	74,8	50,1	38,5	67,0	51,5	N.D.	64,8	45,1	16,7	69,6	25,8	
1987	85,8	56,7	30,7	66,1	35,8	N.D.	68,0	44,8	17,5	65,9	25,7	
1988	98,3	61,4	39,1	62,5	39,8	N.D.	76,1	41,8	19,1	54,9	25,1	
1989	116,0	61,1	45,5	52,7	39,2	99,8	82,6	42,4	20,0	51,3	24,2	
1990	126,3	69,8	51,8	55,3	41,0	119,3	100,6	56,3	29,2	56,0	29,0	
1991	138,1	84,5	57,1	61,2	41,3	144,1	124,0	62,3	37,3	50,2	30,1	
1992	159,1	78,3	58,3	49,2	36,6	191,9	153,7	54,0	31,6	35,1	20,6	
1993	165,7	82,4	58,8	49,7	33,7	242,9	219,7	53,4	29,3	24,3	13,3	
1994	225,5	84,5	59,6	37,5	26,4	231,8	220,4	45,9	32,4	20,8	14,7	
1995	269,1	87,6	59,1	32,6	22,0	293,2	257,2	53,9	32,6	21,0	12,7	
1996	368,4	73,5	55,8	20,0	15,1	356,0	313,1	31,0	31,3	9,0	10,0	
1997	319,7	75,3	47,7	23,7	14,9	364,1	343,7	39,9	25,4	11,6	7,4	
1998	239,8	88,3	49,7	35,8	20,7	270,9	318,3	50,6	27,1	15,9	8,5	
1999	248,0	83,0	54,0	33,5	21,8	279,5	290,7	52,0	26,4	17,9	9,5	

Sources : OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en développement*, 1992 ;

OCDE, *Statistiques de la dette extérieure*, 1996 ;

Banque mondiale : *Global Development Finance*, 1997 ; *World Debt Tables*, 1992-1993 ;

ANR : apport net de ressources ;

ANRLT : apport net de ressources à long terme ;

FFPD : financement public du développement ;

FFPDLT : financement public du développement à long terme ;

APD : aide publique au développement.

Note : Les chiffres pour 1999 sont provisoires.

Tout d'abord, l'allègement de la dette doit être plus rapide, plus complet et plus étendu. Ce qui implique :

1. un effort accru de la part de tous les créanciers, y compris le FMI et la Banque mondiale ;
2. une réduction du ratio dette/exportation à 150 % et du ratio dette/revenu, qui devrait passer de 280 % à 250 % ; et,
3. une révision à la baisse des sous-critères, comme les ratios minimaux du PIB sur les recettes fiscales et du PIB sur les exportations, qui devraient passer, respectivement, de 30 % à 15 % et de 40 % à 20 %.

Ensuite, le lien entre la réduction de la dette, d'un côté, et l'ajustement permanent, la meilleure gouvernance et l'allègement de la pauvreté, de l'autre, doit être solidement établi. Enfin, la politique budgétaire des pays concernés et les économies financières dégagées de l'allègement de la dette doivent être prioritairement orientées vers les services sociaux de base. Quant aux coûts importants qu'impliquent ces changements, ils devront être supportés par les institutions financières internationales (IFI), par les contributions bilatérales volontaires et significatives qui seront versées aux IFI, en particulier au Fonds fiduciaire en faveur des PPTE, et par le Club de Paris. La schématisation des normes est présentée au tableau 26 (p. 174).

Prenant acte de ces nouvelles directives et de la demande qui était faite aux IFI d'intégrer leurs efforts, le président de la Banque mondiale et le directeur général du FMI ont présenté, lors d'une déclaration commune, les principes qui allaient guider leur action en faveur des PPTE. Ces principes sont les suivants :

1. L'allègement de la dette devrait venir en renfort des instruments déjà déployés par la communauté internationale afin de promouvoir un développement durable et la réduction de la pauvreté.
2. L'allègement de la dette devrait inciter plus fortement les pays débiteurs à adopter des programmes énergiques d'ajustement et de réforme.
3. Un allègement de dette plus substantiel devrait être accordé aux pays membres les plus pauvres pour lesquels un endettement excessif peut constituer un obstacle majeur au développement.
4. L'allègement de la dette devrait donner aux bénéficiaires le moyen de s'affranchir définitivement d'un endettement dont la charge est insoutenable.

5. L'application de l'Initiative devrait être simplifiée et rendue plus transparente⁸.

La mise en place de l'Initiative PPTE renforcée avait donc pour objectif de fournir une aide plus rapide, plus large et plus profonde aux pays pauvres très endettés.

Tout d'abord, cette nouvelle initiative voulait fournir une aide aux pays admissibles afin qu'ils puissent ramener le fardeau de leur dette à un niveau soutenable, c'est-à-dire à un niveau qui leur permette de supporter leur dette grâce à leur recettes d'exportations, à l'aide et à l'apport de capitaux. Ensuite, elle voulait également encourager les pays à engager des réformes macroéconomiques, politiques, sociales et structurelles.

Les pays pauvres très fortement endettés visés par l'Initiative renforcée sont au nombre de quarante. Dans ces pays, trente-deux sont sélectionnés sous le critère d'un PNB de 675 \$ par personne ou moins, d'une valeur actualisée nette (VAN) de dette/exportations supérieure à 220 % et d'une dette/PNB supérieure à 80 %. Les huit pays restants sont pris en compte, car ils sont admissibles au rééchelonnement concessionnel des créanciers du Club de Paris.

Ces pays sont les suivants⁹ : l'Angola, le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, Guinée-Bissau, la Guyana, le Honduras, le Kenya, la République démocratique populaire du Laos, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Myanmar, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, São Tomé et Príncipe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, le Togo, l'Ouganda, le Viêt Nam, le Yémen et la Zambie.

Voyons à présent les caractéristiques de l'Initiative PPTE renforcée.

Le processus

La Banque mondiale définit ainsi la nouvelle initiative :

En vertu de l'Initiative PPTE renforcée, les pays dont la dette ne pourrait pas être ramenée à un niveau tolérable au point de décision par la seule application des dispositifs en vigueur recevront désormais une assistance à compter de ce stade même. À la différence du

8. FMI, *Rapport annuel 1999*, Washington, p. 95.

9. Selon le rapport annuel du FMI pour l'an 2000, vingt pays ont atteint le point de décision ou devraient y parvenir avant la fin de l'année 2000 et quinze pays devraient arriver au point de décision en 2001 au plus tôt.

cadre initial où l'allègement de dette était calculé à partir des projections de l'encours de la dette au point d'achèvement, les engagements d'allègement en vertu de l'Initiative renforcée seront pris sur la base des données effectuées au point de décision. Cette modification ne renforce pas seulement la précision des calculs, elle augmentera aussi, le plus souvent, l'allègement effectivement assuré, car, dans la plupart des pays, les ratios de la dette aux exportations et de la dette aux recettes publiques, en VAN, diminueront entre le stade du point de décision et celui du point d'achèvement. En bref, avec l'Initiative PPTE renforcée, les recettes générées par les exportations et l'administration publique centrale bénéficieront pleinement aux pays, dégageant davantage de ressources qui pourront être investies dans les stratégies de réduction de la pauvreté¹⁰.

Fondamentalement, le processus d'évaluation et de suivi ne change pas. Simplement, l'intervalle entre le point de décision et le point d'achèvement, soit la deuxième étape, sera ramené à moins de trois ans pour les pays qui ont obtenu de bons résultats économiques et qui ont persévéré dans leur effort d'ajustement. L'allègement de la dette est aussi plus rapide puisque la date d'adoption des points d'achèvement devient flottante. Les conditions d'admissibilité à l'allègement ne sont toutefois plus déterminées par des échéances préétablies mais en fonction des réformes qui auront été définies à l'avance et mises en œuvre selon l'échéancier prévu. L'Initiative renforcée permet aussi un allègement plus important et s'élargit à un plus grand nombre de pays, les critères d'admissibilité ayant été abaissés. Ainsi, le ratio dette/exportations est abaissé de 200-250 % à 150 %, le ratio dette/recettes budgétaires de 280 % à 250 %, le ratio exportations/PIB de 40 % à 30 % et le ratio recettes budgétaires/PIB de 20 % à 15 % (tableau 26). Reprenons le processus.

Première étape : Afin d'être admissible à l'aide, le pays doit adopter le programme de réformes économiques et sociales conseillé par les institutions de Bretton Woods et appliquer ce programme pendant trois années. Pendant cette période, il continuera à percevoir l'aide concessionnelle habituelle de tous les donateurs multilatéraux et bilatéraux ainsi que l'allègement de dette des créanciers bilatéraux (Club de Paris).

Point de décision : À la fin de la première étape, une analyse de « soutenabilité » de la dette sera effectuée pour déterminer la situation courante de la dette extérieure du pays. Si son taux dette extérieure/exportation est au-dessus de 150 %, le pays sera admissible à l'aide de l'Initiative PPTE renforcée. Dans le cas spécifique des économies ouvertes qui possèdent un taux d'exportations/PNB supérieur à 30 %, avec un endettement élevé par rapport aux produits fiscaux (malgré un taux de collecte de produit supérieur à 15 % du PIB), on acceptera un ratio dette/

10. <http://www.worldbank.org/hipc/french/fr-description/fr-description.html>.

TABEAU 26
Modifications à l'Initiative PPTE, en pourcentage

<i>Critère</i>	<i>Initiale (en pourcentage)</i>	<i>Renforcée (en pourcentage)</i>
Secteur extérieur		
dette/exportations	200-250	150
« Guichet fiscal » (<i>Fiscal Window</i>)		
VAN de la dette/recettes fiscales	280	250
Seuils de qualification		
Exports/PNB	40	30
Revenu/PNB	20	15
Base pour l'évaluation de l'allègement de la dette	Point d'accomplissement	Point de décision

Source : IMF, *Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*, 7 avril 2000, site : <http://www.imf.org>.

exportations inférieur à 150 %. Dans ce seul cas spécifique, l'objectif est que le rapport dette/produit fiscal (ou revenu fiscal) soit de 250 % au point de décision.

Au point de décision, le comité exécutif du FMI et la Banque mondiale décideront de l'admissibilité d'un pays, et la communauté internationale s'engagera à fournir à ce pays l'aide nécessaire afin qu'il atteigne son point d'accomplissement.

Deuxième étape : Une fois admis à l'aide de l'Initiative, le pays doit poursuivre ses réformes et faire la preuve qu'il applique correctement les programmes du FMI et de la Banque mondiale. Dans l'Initiative renforcée, cette étape n'est pas limitée dans le temps, tout dépend de la qualité des programmes de réformes structurelles et des stratégies de lutte contre la pauvreté mis en œuvre. Cette étape se situe entre les points de décision et d'accomplissement. Au point de décision les créanciers s'engagent à aider selon le niveau d'endettement des pays à ce point, et l'aide est fournie au point d'accomplissement. Notons qu'entre le point de décision et le point d'accomplissement certains créanciers peuvent fournir une aide d'« intérim ».

Pendant cette deuxième étape, on s'attend à ce que les créanciers bilatéraux et commerciaux rééchelonnent les dettes dues avec une réduction de 90 % en valeur actuelle.

Le point d'accomplissement : À cette étape, la majeure partie de l'aide est fournie. Sous l'Initiative PPTE, la synchronisation dépendait de l'accomplissement d'une deuxième période d'examen de la performance

des programmes, dont la durée avait été indiquée au point de décision. Sous l'Initiative renforcée, le point « flottant » d'accomplissement est atteint quand les bureaux des deux institutions décident que le pays a rempli les préconditions pour l'aide sous l'Initiative, c'est-à-dire la mise en œuvre de réformes structurelles visant notamment la stabilité macro-économique ainsi que la rédaction de son projet de stratégie de réduction de la pauvreté (PSRP).

Une évaluation approximative effectuée en décembre 1999 fait état d'un coût total de 28 milliards de dollars (pour la fourniture de l'aide aux trente-deux pays qualifiés de PPTE) dont la charge serait répartie à peu près équitablement entre les différents créanciers bilatéraux et multilatéraux. Le coût de participation à l'Initiative pour le FMI s'élèverait à 2,3 milliards de dollars, pour la Banque mondiale à 6,3 milliards de dollars, pour la Banque africaine de développement à 2,2 milliards, pour la Banque interaméricaine de développement à 1,1 milliard et pour les autres banques multilatérales à 2,2 milliards de dollars.

Le rôle des créanciers

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les créanciers bilatéraux et commerciaux du Club de Paris doivent accorder un surcroît de réduction de dette. Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux devront traiter la dette des pays PPTE d'une manière aussi favorable que le Club de Paris.

Les créanciers multilatéraux devront réduire la valeur actuelle de leurs créances, soit par le Fonds fiduciaire PPTE¹¹, soit par des interventions parallèles.

La Banque mondiale s'engage à intervenir au point de décision afin de réduire la valeur actuelle de ses créances sur les pays admissibles. Une aide transitoire (d'intérim) pourra cependant être accordée entre le point de décision et le point d'accomplissement, le solde étant fourni au point d'accomplissement. La Banque mondiale se servira du Fonds fiduciaire PPTE pour financer sa participation à l'Initiative.

Le Fonds monétaire international interviendra, comme la Banque mondiale, au point de décision et pourra lui aussi accorder une aide transitoire entre le point de décision et le point d'achèvement. Le FMI tiendra son engagement par des dons prélevés sur les fonds de la Facilité

11. Le Fonds fiduciaire PPTE peut notamment rembourser par anticipation, racheter une partie de la dette envers un créancier multilatéral pour l'annuler ou assurer le service de la dette à mesure des échéances. Pour plus d'information sur le Fonds fiduciaire PPTE, se reporter au site : <http://www.worldbank.org/hipc/french/fr-description/fr-description.html>.

pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), qui seront versés sur un compte bloqué et serviront essentiellement à couvrir les paiements au titre du service de la dette envers le FMI.

Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

Élaboré conjointement en 1999 par la Banque mondiale et le FMI, le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, rebaptisé *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP), est le texte de base de l'Initiative PPTE. L'objectif de ce programme est de donner un ensemble de conseils ou de directives aux pays pauvres très endettés qui veulent bénéficier de l'Initiative et qui, pour cela, doivent concevoir un programme spécifique de lutte contre la pauvreté. Il s'agit ainsi de lier étroitement l'allègement de la dette à la mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté axées sur des résultats. En l'occurrence, le DSRP sert désormais de cadre aux apports d'aide concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale.

La réduction durable de la pauvreté n'est possible, selon les institutions de Bretton Woods, qu'en présence d'une croissance économique rapide et soutenue. Atteindre ce type de croissance suppose la mise en place de réformes structurelles, sociales et macroéconomiques. Ce sont ces réformes que mentionne le DSRP rédigé par le FMI et la Banque mondiale avec la participation des intéressés.

Deux institutions précisent que chaque DSRP doit être adapté à chaque pays et évoluer avec lui. Le pays commande l'élaboration de son cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et dispose du soutien du FMI et de la Banque mondiale. En pratique, ce sont les deux institutions qui fixent la ligne à suivre. La rédaction du DSRP se fait en trois étapes : 1) l'analyse des causes et des dimensions de la pauvreté ; 2) la description des obstacles macroéconomiques, sociaux, structurels et institutionnels à la croissance et à la réduction de la pauvreté ; et 3) la proposition de politiques et d'objectifs prioritaires de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Le programme doit en outre s'accompagner de critères d'évaluation, chiffrer les dépenses publiques et tenir compte de l'avis de la société civile et des « pauvres eux-mêmes ».

La Banque mondiale et le FMI coopèrent dans la rédaction des DSRP. Leurs rôles sont définis selon leurs compétences respectives. Le FMI se charge de la promotion et de l'élaboration de politiques macroéconomiques. Il s'occupe également des réformes structurelles touchant les régimes des changes, la politique fiscale, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'exécution du budget et l'administration fiscale et douanière. La Banque mondiale effectue quant à elle des diagnostics,

c'est-à-dire qu'elle évalue le niveau de pauvreté. Elle s'occupe de la formulation des stratégies sectorielles, des réformes institutionnelles et de l'établissement des filets de protection sociale. Elle conseille sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la privatisation et les réformes possibles de la réglementation. Il lui revient également d'assurer le suivi des indicateurs pertinents et de favoriser le dialogue avec la société civile. Enfin, les deux institutions coopèrent à la libéralisation du commerce et au développement du secteur financier¹².

Étant donné les problèmes de temps que soulève la rédaction d'un DSRP, rédaction qui demande un sérieux effort de concertation entre le gouvernement, le FMI et la Banque mondiale, d'une part, et entre le gouvernement et la société civile d'autre part, les conseils de la Banque mondiale et du FMI sont convenus d'accepter des programmes « intérimaires ». Le DSRP « intérimaire » comportera un engagement du gouvernement, les principaux éléments de la stratégie qu'il a adoptée en fonction des diagnostics qui ont été faits, le cadre macroéconomique, le tableau récapitulatif de la politique économique qu'il a suivie pendant les trois dernières années, le calendrier qu'il s'est fixé pour produire le DSRP complet ainsi qu'une description de la participation qu'il recevra de sa population. L'examen des DSRP a lieu en même temps que celui des programmes prévus par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), ainsi qu'au moment de la demande de nouveaux accords triennaux et lors des revues annuelles.

Où en sommes-nous ?

Le FMI et la Banque mondiale ont mis les bouchées doubles avant les fêtes de fin d'année 2000 pour atteindre l'objectif qu'ils s'étaient fixé, soit de faire passer au moins vingt pays à la seconde étape du processus qui doit conduire à un allègement de leur dette. Avec les sept pays dont le DSRP a été approuvé « avec le bénéfice du doute », cela porte à vingt-deux (dont dix-huit pays d'Afrique) le nombre de pays ayant atteint le « point de décision » du processus qui, au terme de la deuxième étape « mobile », doit conduire à un allègement de la dette évalué à 34 milliards de dollars américains. Treize pays sont toutefois en attente, soit parce qu'ils n'ont pas encore rempli les conditions requises, soit parce qu'ils sont confrontés à des guerres ou à des troubles politiques¹³.

12. Selon un communiqué du FMI et de la Banque mondiale daté du 25 septembre 2000, l'Initiative PPTE a cette année permis aux dix pays admissibles de réduire d'un tiers le service de la dette qu'ils payaient auparavant.

13. La Banque mondiale et le FMI ont publié, en avril 2001, une étude commune qui fait le point. Comme son titre l'indique, rien de nouveau ne ressort vraiment, sinon la nécessité de garder le cap (IDA-UMF, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*, 20 avril 2000).

TABLEAU 27
La restructuration des dettes, 1980, 1990, 1995, 1998,
en millions de dollars É.-U.

	1980	1990	1995	1998
Montant de la dette rééchelonnée	1 124	63 742	7 922	5 022
Stock de la dette rééchelonnée	1	57 082	3 350	4 459
Principal rééchelonné	104	3 059	1 066	111
Intérêts rééchelonnés	n.d.	1 507	2 505	458
Annulation du principal	28	180	626	249
Annulation des intérêts		259	773	24
Réduction du stock de la dette		21 302	3 704	2 729

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

Les mesures d'allégement de la dette prises depuis une dizaine d'années ont donné certains résultats. Ainsi, selon le FMI, le rapport de la dette sur le PIB, qui était de 92,2 % en 1992 dans le cas des pays pauvres très endettés, est tombé à 46,5 % en 2000¹⁴. En ce qui concerne les pays les moins avancés, le rapport est tombé de 71,5 % à 35,7 % durant la même période. Pour l'ensemble des pays en développement, le rapport est resté à peu près stable, soit 36 % en 2000 contre 35,1 % en 1992. Parallèlement, le rapport du service de la dette sur les exportations est passé, de 1992 à 2000, de 11 % à 5,7 % pour les pays pauvres très endettés, de 7,1 % à 3,7 % pour les pays très endettés, de 7,1 % à 3,7 % pour les pays les moins avancés et de 8,5 % à 8,3 % pour l'ensemble des pays en développement. On peut donc parler d'une amélioration qui relève moins des réformes économiques entreprises que des annulations consenties par les créanciers publics. Ceux-ci ont finalement dû se rendre à l'évidence : malgré tous les plans de réaménagement et les fortes diminutions de la valeur nominale de la dette, une grande partie de celle-ci ne serait jamais recouvrée. En fait, la question est simple : comment un pays dont le service de la dette dépasse la valeur de ses exportations pourrait-il rembourser sa dette ?

Ce ne sont pas les critiques qui manquent non plus à l'égard de cette initiative¹⁵. Mentionnons-en quelques-unes : 1) La procédure est lourde et très exigeante. 2) Ne sont admissibles qu'un petit nombre de pays. 3) L'Initiative souffre d'incohérences ; par exemple Haïti, l'un des pays les

14. FMI, *Perspectives économiques mondiales*, octobre 2000.

15. On trouvera un bon aperçu de ces critiques dans le rapport déposé à l'Assemblée nationale française le 13 décembre 2000 par Yves Tavernier sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire et de la Banque mondiale. Le rapport est disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2801.asp>.

TABLEAU 28

La dette extérieure des pays en développement, 1980, 1985, 1990, 1995, 1996, en milliards de dollars É.-U.

	1980	1985	1990	1995	1999
OCDE					
Dette à court terme		210	303	488	458
Dette à long terme	449	795	1 071	1 766	2 155
Total partiel		1 005	1 374		
Autres		35	36		
Total		1 040	1 411	2 254	2 616
Banque mondiale					
Dette à court terme	151,9		261,1	424,4	402,3
Dette à long terme	452,3		1 184,5	1 654,0	2 070,7
Total partiel	604,2		1 445,6	2 078,4	2 473,0
Utilisation de crédits du FMI	11,6		34,7	61,1	81,0
Total	615,7		1 480,2	2 139,5	2 554,0
FMI					
Dette à court terme	145,1	173,6	193,5	281,5	299,0
Dette à long terme	489,0	845,3	988,8	1 425,6	1 742,8
Total	634,1	1 018,9	1 182,3	1 707,0	2 041,8

Sources : OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en développement* ;

OCDE : *Statistiques de la dette extérieure*, 1996 ;

Banque mondiale : *Global Development Finance*, 1997 ; IMF, *World Economic Perspectives*, 1992-1995 ;

IMF, *World Economic Outlook*, octobre 2000.

Note : Pour 1999, il s'agit de données provisoires.

plus pauvres au monde, n'est pas assez endetté pour être admissible, tandis que le Nigeria, très lourdement endetté, n'est pas assez pauvre. 4) Les critères d'admission surestiment les chiffres de la croissance, des recettes publiques et des exportations. 5) Le développement est davantage associé à la croissance économique et à la saine gestion budgétaire, financière et macroéconomique qu'au développement humain et au respect des droits sociaux, culturels et souverains. 6) Les relations entre le FMI et la BM sont loin d'être au beau fixe, comme on a pu le constater au moment de la crise asiatique, ce qui ne favorise pas la concertation requise, sans oublier aussi que ces deux institutions entretiennent des relations fort ambiguës avec les institutions des Nations Unies elles-mêmes concernées par les problèmes de développement. 7) L'appui et la collaboration des créanciers commerciaux restent limités, ceux-ci ne faisant pas vraiment preuve d'un enthousiasme débordant à l'égard d'une initiative qui les

implique dans la gestion de la dette et crée de dangereux précédents. Pour reprendre les mots de l'ancien premier directeur général adjoint du FMI, Stanley Fischer : « En dépit de nos efforts, les progrès dans la participation du secteur privé à la gestion des crises et dans la réduction de la volatilité des flux de capitaux internationaux sont décevants.¹⁶ »

16. Entrevue de Stanley Fischer, *FMI-Bulletin*, 10 septembre 2001, p. 279.

CONCLUSION

Si le premier réflexe des créanciers fut d'arrêter tout crédit et de forcer les pays à respecter leurs engagements financiers, cette attitude, défendue d'ailleurs par les États-Unis, laissa finalement place à une autre, plus pragmatique, le Trésor américain, le FMI et le Club de Paris jouant à cet égard un rôle clé dans ce réalignement, ainsi que nous avons eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises dans cet ouvrage. Cette nouvelle approche reposait sur quatre éléments clés : 1) la concertation entre les créanciers ; 2) le soutien apporté par les banques centrales aux banques au titre du prêteur de dernière instance ; 3) la coordination des montages financiers qu'il reviendra au FMI d'assumer ; et, 4) la restructuration de la dette sous condition de la mise en œuvre de programmes « soutenables ». Le spectre d'une crise généralisée du système financier international était ainsi conjuré, mais au prix lourd pour les pays en développement et leurs populations¹.

1. Béatrice Hibou. « Les œillères de la Banque mondiale et du FMI : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, août-sept. 1998, p. 98-140.

Quelque vingt ans plus tard, la dette extérieure des pays en développement n'est plus considérée comme une menace sérieuse à la stabilité du système financier international. Les mécanismes de remboursement mis en place ainsi que les politiques d'austérité qui ont suivi ont permis d'abaisser sensiblement les niveaux d'endettement, même si de nouvelles tendances à la hausse sont observables. Par contre, le problème de la dette demeure toujours aussi dramatique pour beaucoup de pays, et la pression des engagements financiers est souvent telle que tous les mécanismes de restructuration mis en place ces vingt dernières années n'ont rien résolu, si ce n'est d'empêcher les pays de faire faillite. Qui plus est, malgré les certitudes de façade, deux questions demeurent : quelle voie suivre pour le développement ? Et comment en assurer le financement ?

Les mécanismes de restructuration de la dette visent surtout à éviter la suspension des paiements des pays débiteurs et le renouvellement de situations analogues à celles que l'on a pu connaître dans les années 1980 à la suite de la crise mexicaine. Ils n'ont pas pour objet d'annuler les dettes, seulement de permettre aux pays d'en renégocier les termes, une formule qui se révèle coûteuse à la longue si l'on considère qu'elle consiste principalement à allonger les périodes de remboursement et, le plus souvent, à transformer les prêts en obligations à long terme. Dans le cas des pays fortement endettés, cela revient à aggraver le problème de la dette. Les conditions ont été assouplies, nous l'avons vu, et les réductions de dette sont de plus en plus importantes. Mais, sans être négligeables, ces mesures restent cependant limitées. La privatisation du financement, le poids actuel des institutions financières (autres que les banques), ainsi que leur comportement, tout cela n'est pas de nature à favoriser une solution globale du problème. À cela vient s'ajouter le fait qu'il n'existe pas de véritable solidarité entre les débiteurs – ce qui n'est pas le cas, soit dit en passant, des créanciers –, les négociations se faisant toujours au cas par cas.

Les réductions et remises de dette n'ont pas empêché non plus la dette de recommencer à croître de manière importante depuis 1990. À cet égard, il est significatif de constater qu'en 1999 la dette extérieure totale était évaluée, selon la Banque mondiale, à 2 554 milliards de dollars, alors qu'en 1990 elle l'était à 1 460 milliards (tableau 28). Quant au rapport de la dette sur le PNB, il est passé de 34,2 % à 41,5 %.

Les formules de rééchelonnement, de réduction et de remise de dette ont toujours été conditionnelles à la signature d'accords avec le FMI et la BM ainsi qu'à la mise en place de programmes de réformes structurelles très stricts. Les privatisations sont une composante importante de ces réformes. Les données fournies dans le tableau 29 montrent que les revenus de la vente des actifs publics au secteur privé sont loin d'avoir été

négligeables, particulièrement en Amérique latine. Les données sont d'autant plus éclairantes que les revenus de ces privatisations ont permis aux gouvernements concernés de rééquilibrer leurs comptes publics et de rembourser une partie importante de leur dette externe. Le transfert des actifs vendus à des intérêts étrangers est un autre aspect de la question, et ce, d'autant plus que les ventes s'accompagnent d'entrées de devises étrangères. Ainsi, comme le montre le tableau 29, entre 1990 et 1998 les recettes des privatisations ont représenté plus de 264 milliards de dollars, dont 154 en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le Mexique a enregistré à lui seul des revenus de 31,4 milliards de dollars au titre des privatisations. Les recettes de ces ventes en devises étrangères ont représenté, durant cette période, 127,1 milliards de dollars, dont 69 milliards en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les investissements directs ont représenté environ 71,5 % du total des entrées de devises. Notons que, durant la période allant de 1988 à 1995, 58 % environ des recettes tirées de la privatisation sont venues de l'étranger et un peu plus du quart des entreprises privatisées est passé sous contrôle étranger.

Aujourd'hui, la lutte contre la pauvreté est devenue le nouveau cheval de bataille du FMI et de la Banque mondiale, l'allégement de la dette étant désormais conditionnel à l'adoption par les pays « candidats » de programmes de réduction de la pauvreté. Ces programmes, qui doivent pour partie être financés par les allègements obtenus, viennent s'ajouter aux programmes d'ajustements macroéconomiques et de réformes structurelles que doivent mettre en place les pays en développement. Ils doivent également être intégrés et « durablement financés » dans un cadre macroéconomique et budgétaire qui s'y prête et qui « favorise la croissance et une faible inflation² ». La nouvelle approche met aussi l'accent sur la gestion efficace des fonds publics, une plus grande transparence, la responsabilisation accrue des agents de l'État, la participation de la société civile et la prise en charge par les pays et leurs populations de leur propre développement.

Cinq grands objectifs complémentaires sont ainsi visés :

1. Libérer les pays débiteurs du fardeau de la dette et élargir ainsi la marge de manœuvre des gouvernements pour leurs interventions économiques et sociales ;
2. Réduire par des programmes sociaux l'impact négatif des réformes économiques et établir grâce à ceux-ci un dialogue politique permanent entre les gouvernements et les populations concernées ;

2. FMI, *Rapport annuel 2000*, p. 57.

TABEAU 29
Revenus tirés de la privatisation, 1990-1998, en milliards de dollars É.-U.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Devises étrangères tirées des privatisations	7,0	9,4	8,8	11,6	12,4	9,3	11,2	28,8	28,5	127,1
Revenus tirés des privatisations	12,6	22,0	24,3	22,1	18,5	20,5	23,8	62,4	47,8	254,0
Amérique Latine et Caraïbes	10,9	18,7	15,5	10,5	8,2	4,6	14,1	33,9	37,7	154,2
<i>dont Mexique</i>	3,16	11,3	6,9	2,1	0,8	0,17	1,5	4,5	1,0	31,4
Asie de l'Est et Pacifique	0,4	0,83	5,16	7,16	5,5	5,41	2,7	10,4	1,1	38,6
Asie du Sud	0,03	1,0	1,56	0,97	2,7	0,9	0,89	1,8	0,17	9,99
Europe et Asie centrale	1,3	2,5	3,6	4,0	4,0	9,7	5,5	16,5	8,0	55,1
Afrique du Nord et Moyen-Orient	0,0002	0,017	0,07	0,4	0,8	0,8	1,5	1,6	1,0	6,1

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2000.

3. Responsabiliser les agents de l'État, mettre le secteur public au service d'un développement qui doit passer par le secteur privé et l'ouverture à la concurrence internationale, et faire jouer à l'État et aux politiques un rôle d'« auxiliaires de la croissance et de l'investissement privé » ;
4. Inciter les pays à persévérer dans leur effort pour mettre en œuvre de vigoureux programmes d'ajustement macroéconomiques et de réformes structurelles ; et,
5. Grâce aux réformes économiques et sociales ainsi entreprises, réduire de moitié d'ici à 2015 par rapport à son taux de 1990 la part de la population vivant dans la pauvreté absolue, garantir d'ici à 2015 l'instruction primaire universelle, éliminer d'ici à 2005 l'inégalité entre les sexes en matière d'éducation, réduire des deux tiers par rapport aux niveaux de 1990 les taux de mortalité infantile et juvénile (moins de cinq ans) et des trois quarts par rapport à 1990 la mortalité maternelle.

L'Initiative PPTE participe de cette nouvelle stratégie dont l'objectif ultime, comme l'ont déclaré à Cologne les chefs d'État et de gouvernement du G8 dans leur communiqué final, est d'« instaurer un développement durable axé sur la réduction de la pauvreté ». Il en va de même des nombreuses initiatives prises de manière unilatérale par plusieurs pays, dont le Canada, pour annuler la dette des PPTE. Dans quelle mesure ces initiatives sont-elles susceptibles de porter des fruits et d'avoir un effet durable ?

Dans l'immédiat, priorité est donnée au FMI et à la Banque mondiale à la mise en œuvre du programme d'allégement des dettes en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), et tout particulièrement au suivi des vingt-deux pays qui ont atteint le « point de décision » en l'an 2000. L'expérience de ces vingt-deux pays est d'autant plus critique que c'est la crédibilité même du programme et, par voie de conséquence, celle des deux institutions de Bretton Woods qui sont en jeu dans la mesure où il s'agit non seulement de réduire l'encours de la dette à des niveaux supportables, mais également de créer un environnement favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté et de rétablir par la même occasion la confiance des investisseurs privés et des donateurs internationaux. L'optimisme est de rigueur quant au succès de l'initiative, à condition bien entendu que « les pays accélèrent l'implantation des réformes structurelles et améliore[nt] leur performance dans les domaines de la politique macroéconomique, de la gouvernance et des politiques sociales³ ». Mais, déjà,

3. FMI-BM, « The Challenge of Maintaining Long-term External Debt Sustainability », 20 avril 2001 (disponible sur le site du FMI), p. 22.

l'inquiétude pointe dans les projections : « La plupart des 22 PPTE enregistreront probablement des balances de ressources négatives dans les années à venir et continueront d'avoir besoin de financements concessionnels⁴. » En clair, cela veut dire que le problème de l'endettement est loin d'être résolu, et ce, pour de nombreuses années encore.

Une autre question demeure : celle de l'avenir des institutions financières internationales. Si leur rôle est central dans la prévention et la gestion des crises financières, de change ou d'endettement, n'en sont-elles pas aussi en partie responsables ? Les politiques du FMI et de la Banque mondiale à l'égard des pays en développement font l'objet de très nombreux débats ces dernières années⁵. Critiquées de toutes parts, les deux institutions tentent tant bien que mal d'ajuster leur discours et leurs politiques, mais le ton est plutôt au désabusement et aux « frustrations », pour reprendre la formule utilisée par l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale Joseph Stiglitz au moment de sa démission⁶. Le débat n'est plus seulement théorique, il est devenu politique. Nombreux sont ceux qui poussent au désengagement de leur part et au retour à la case départ, un point de vue que défend la commission Meltzer et auquel semble se rallier la nouvelle administration américaine. Que dit le rapport de la commission consultative sur les institutions financières internationales (International Financial Institution Advising Commission, *Final Report*, 9 mars 2001)⁷ ? Essentiellement ceci : que les institutions financières internationales reviennent à leur mandat original et que les conditions d'accès à leurs ressources soient beaucoup plus sévères.

Pour ce qui est du FMI, la commission recommande notamment que l'institution se limite à quatre fonctions : 1) la prévention des crises ; 2) la gestion des crises ; 3) la divulgation et la diffusion de l'information ; et 4) l'octroi de conseils en matière de politiques macroéconomiques aux pays en développement. Le FMI ne doit pas être un prêteur de premier mais bien de dernier recours, en cas de crise, et il ne doit jouer ce rôle que si le pays concerné remplit cinq conditions préalables : 1) le système financier doit être bien alimenté en capitaux ; 2) la politique financière du gouvernement doit être prudente ; 3) l'information sur les échéances de la dette doit être disponible ; 4) les banques étrangères doivent avoir libre accès au marché local, et 5) les taux de change doivent être résolument

4. FMI-BM, *op. cit.*, 2001, p. 1.

5. Voir à ce propos Gérard de Bernis, « De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries », *Économie et Sociétés*, Série F, n° 37, « Développement », sept. 2000, p. 183-217.

6. Les démissions nombreuses au sein des deux institutions et l'isolement croissant de leurs deux dirigeants, Horst Kohler du FMI et James P. Wolfensohn de la Banque mondiale, montrent l'étendue du malaise sinon du désarroi qui existe actuellement.

7. Pour consulter le rapport et les études : <http://www.newecon.org/global/IntInst/IFIACR-report.html#state>.

fixés ou résolument flottants. L'aide ne devrait être consentie qu'à ces conditions. Les pays qui ne seraient pas qualifiés ne recevraient qu'une aide partielle et à des taux d'intérêt plus élevés. Un pays frappé par une crise et qui ne remplirait pas les conditions ne recevrait une aide que si la crise risquait d'avoir une incidence financière sur l'ensemble du système financier international. Quant aux banques de développement, le rapport Meltzer considère que leur mission devrait se limiter à : 1) promouvoir le développement socioéconomique ; 2) améliorer la qualité de la vie ; 3) réduire la pauvreté ; et 4) fournir des biens collectifs, une proposition également formulée par Jeffrey Sachs. Le rapport suggère en outre de rebaptiser les banques de développement « agences de développement » et de réorienter leurs ressources uniquement vers les pays les plus pauvres⁸.

Ce rapport, auquel les médias ont accordé beaucoup d'attention, ne fait pourtant, comme d'autres tout aussi critiques, que mettre le doigt sur un problème de fond : au fil des années, les institutions financières internationales, sous le couvert du rééquilibrage macroéconomique puis de l'ajustement structurel et aujourd'hui de la bonne gouvernance, se sont engagées toujours un peu plus avant dans la vie économique et politique des pays qui ont dû faire affaire avec elles. Ce faisant, elles ont étendu l'application d'un modèle qui a pour prétention d'être universel et pour présupposé l'équilibre naturel des marchés, ce qui est loin d'être réaliste. Les institutions financières internationales ont fini par admettre que les déséquilibres étaient structurels, dans le cas des pays en développement, et que les ajustements macroéconomiques pour y remédier étaient insuffisants, à la différence de ce que l'on peut observer dans les économies avancées. La preuve ne fut pas difficile à faire que la source des problèmes était d'ordre domestique, tant les gaspillages, les situations de mauvaise gestion ou les erreurs de politique étaient aussi nombreux que criants. Mais ces problèmes sont-ils seulement d'ordre intérieur ? Quant aux cas de réussite, ils sont malgré tout nombreux. En Asie du Sud-Est par exemple, une région longtemps louangée pour les vertus de son modèle de développement que l'on a voulu croire pro-marché, les progrès sont-ils venus de l'application des réformes préconisées par les institutions financières internationales ou bien, au contraire, n'ont-ils été possibles justement que parce que les gouvernements ont su préserver leur indépendance envers ces dernières et mettre en œuvre des politiques qui ont permis à la fois de bénéficier des avantages d'une économie mondiale plus ouverte et de développer ce que l'on appelait, à une autre époque, les forces productives nationales ?

8. Quatre membres de la Commission, C. Fred Bergsten, Richard Huber, Jerome Robinson et Esteban E. Torres, ont toutefois produit un rapport dissident.

ANNEXE

1

LES MÉCANISMES D'ACCÈS AU FMI

Le FMI est, comme son nom l'indique, un fonds¹. Ses ressources proviennent principalement des apports des membres et son mandat est d'octroyer une aide financière temporaire et conditionnelle à ceux de ses membres qui éprouvent des difficultés avec leur balance des paiements. Même s'il dispose aujourd'hui d'une plus grande marge de manœuvre financière qu'au moment de sa création, tant sur le plan des ressources qu'en matière d'aide financière, le FMI repose fondamentalement sur le principe du crédit mutuel. Ce faisant, les mécanismes financiers auxquels peuvent avoir accès les pays membres, selon la nature de

1. Les informations fournies dans cette annexe proviennent du FMI, notamment du *Bulletin du FMI*, août 1989, p. 93, du *Rapport annuel* du FMI, ainsi que du site Internet du Fonds.

leurs problèmes de balance des paiements, demeurent conditionnels aux réformes que ces derniers s'engagent à entreprendre. Les décaissements se font par versements échelonnés, en fonction des besoins et à la lumière des critères de réalisation auxquels le pays membre est assujéti. Les membres sont également tenus de respecter leurs engagements financiers envers le Fonds, notamment de payer les intérêts et commissions sur les fonds alloués et de rembourser ceux-ci aux dates prévues. Le troisième amendement aux statuts, entré en vigueur en 1992, permet dorénavant aux autorités du Fonds de suspendre les droits des membres qui ne respectent pas leurs engagements contractuels. L'amendement permet au Fonds de mieux contrôler le problème des arriérés qui, avec la crise de la dette, avait pris un tour alarmant. Le retrait obligatoire d'un membre, ainsi que le prévoient les statuts, demeure néanmoins toujours possible.

Le FMI effectue ses opérations par l'intermédiaire de deux comptes distincts, le département général et le département des droits de tirage spéciaux. Le département général comprend le compte des ressources générales, le compte de versements spécial et le compte d'investissements. Le FMI administre également plusieurs fonds et comptes spéciaux, dont le fonds fiduciaire FRPC-PPTE. Outre les ressources qui proviennent des quotes-parts et des intérêts et commissions versés, le FMI peut également recourir en cas de besoin aux mécanismes d'emprunt prévus en ce sens dans les Accords généraux d'emprunt (AGE) ou les Nouveaux accords d'emprunt (NAE). L'aide financière mise à la disposition des membres se fait selon trois grands types de mécanismes : ordinaires, spéciaux et concessionnels.

LES RESSOURCES DU FMI

Chaque pays membre du Fonds a une quote-part exprimée en DTS², égale à sa souscription. La quote-part est l'élément fondamental des relations financières et organiques du pays avec le Fonds. Elle détermine le nombre de voix dont le pays dispose au FMI (en plus des 250 voix de base auxquelles il a droit), à raison d'une voix pour chaque tranche de 100 000 DTS de quote-part. Elle sert également à calculer ses droits d'accès aux ressources financières du Fonds et sa part des allocations de

2. Le DTS est calculé quotidiennement sur la base d'un panier de cinq monnaies : le dollar américain, le mark allemand, le yen japonais, le franc français et la livre sterling. Pour tenir compte de la création de l'euro, la composition du panier a été modifiée. La nouvelle évaluation du panier de DTS accorde à chacune des monnaies les pondérations suivantes : dollar, 45 % ; euro, 29 % ; yen japonais, 15 % ; livre sterling, 11 %. Depuis le 1^{er} janvier 2001, la valeur du DTS est la somme des valeurs suivantes : dollars, 0,577 ; euro, 0,426 ; yen japonais, 21 ; livre sterling, 0,0984. Le DTS vaut, suivant les changes du 29 décembre 2000, 1,30291 \$, et inversement, le dollar vaut 0,76514 DTS : <http://www.inf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0087.htm>.

DTS. Le pays membre doit verser au plus 25 % de sa quote-part en DTS ou en monnaies d'autres membres choisis par le Fonds, avec leur accord, et le reste en sa propre unité monétaire³.

Les pays membres peuvent accéder aux ressources financières du Fonds par diverses politiques et facilités qui diffèrent principalement par le type de difficulté de balance des paiements auquel elles répondent et par leur conditionnalité d'utilisation. Les règles qui régissent l'accès aux ressources générales s'appliquent uniformément à tous les pays membres ; l'accès, qui est déterminé principalement par le besoin de financement de la balance des paiements et la vigueur des efforts d'ajustement du pays, est subordonné à un plafond exprimé en pourcentage de la quote-part, plafond qui peut être dépassé dans des circonstances exceptionnelles. Les ressources générales du Fonds servent à financer certains mécanismes spéciaux auxquels tous les pays membres ont accès. Il s'agit de la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus. Les pays membres peuvent en outre utiliser des mécanismes temporaires créés par le Fonds et financés par des ressources empruntées (voir *infra*).

Les « ressources utilisables » du Fonds sont constituées d'avoirs en DTS et en monnaies des pays dont la balance des paiements et la position de réserve sont jugées suffisamment solides pour être utilisées dans les transactions du FMI. Les ressources utilisables se divisent elles-mêmes en ressources non engagées mais disponibles et en ressources liquides détenues au compte général. Ce sont ces dernières qui déterminent la marge d'intervention du FMI. Un ratio est particulièrement important, c'est le ratio de liquidité. Celui-ci est défini comme le rapport des avoirs liquides sur le stock de ressources utilisables non engagées. Le ratio était tombé en dessous de 20 % pendant la crise asiatique. Il a été redressé depuis lors, pour atteindre 70 % environ lors du dernier exercice financier. Quant aux ressources non utilisables, elles représentent environ 50 % des ressources totales du Fonds.

Le FMI peut également recourir, comme nous l'avons mentionné plus haut, aux mécanismes d'emprunt auprès de certains pays membres en vertu des Accords généraux d'emprunt (AGE) signés en 1962 qui ont été reconduits régulièrement depuis lors, jusqu'au 25 décembre 2003

3. Le Compte des ressources générales, auquel tous les pays membres ont accès pour financer leur balance des paiements, est alimenté par les souscriptions versées par les pays membres et des ressources empruntées par le Fonds. Les ressources du Compte de versements spécial, qui finance l'aide concessionnelle au titre de la balance des paiements fournie aux pays en développement à faible revenu, proviennent du remboursement des prêts du Fonds fiduciaire. Les ressources du Compte de fiducie FCRP-PPTE, qui sert à fournir de l'aide concessionnelle au titre de la balance des paiements aux pays membres en développement à faible revenu, sont constituées par des prêts et des dons accordés par des pays membres.

dans le cas présent⁴. Ces pays, au nombre de onze, sont l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Les AGE permettent au FMI d'emprunter jusqu'à concurrence de 18,5 milliards de DTS. Ils ont été utilisés pour la première fois depuis vingt ans en 1998 pour venir en aide à la Russie et augmenter les ressources allouées à ce pays par le mécanisme élargi. Un accord particulier lie également l'Arabie saoudite au Fonds. À la suite de la crise mexicaine, les pays du G7 en sont venus à un accord lors du Sommet de Halifax en juin 1995, pour élargir les possibilités d'emprunt du Fonds. Officiellement adoptés par le Conseil du Fonds le 27 juin 1997 et entrés en vigueur en novembre 1998 pour une période de cinq ans, ces Nouveaux accords d'emprunt (NAE) s'ajoutent aux précédents. Ils sont passés entre le Fonds et vingt-cinq pays membres ou institutions. Le mécanisme vise à prévenir les crises financières. Il a été utilisé pour la première fois en décembre 1998 par un financement accordé au Brésil. Avec les NAE, le FMI dispose d'un coussin financier supplémentaire de 34 milliards de DTS.

LES MÉCANISMES ORDINAIRES

La politique des tranches de crédit

Achats et rachats

Un État membre procède à un achat, ou tirage, auprès du FMI – dans tous les mécanismes du FMI (sauf la Facilité d'ajustement structurel (FAS), la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), et aujourd'hui la Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté qui remplace les facilités précédentes) – en échangeant sa propre monnaie contre un montant équivalent de monnaies d'autres États membres ou de droits de tirage spéciaux (DTS) détenus par le FMI. Le pays est tenu de racheter, dans des délais prescrits et contre des monnaies d'autres États membres ou des DTS, les avoirs du FMI en sa propre monnaie. Le FMI perçoit une commission sur les achats et, pour un État membre, l'effet net d'un achat suivi d'un rachat est très comparable à celui d'un emprunt avec intérêt suivi de son remboursement. En revanche, les financements du FMI par la FAS et la FASR prennent effectivement la forme de prêts.

4. Bien qu'il dispose des pouvoirs nécessaires pour s'adresser à des prêteurs privés, le Fonds n'a emprunté à ce jour qu'à des sources publiques, notamment les ministères des Finances et les banques centrales des pays membres et d'un pays non membre (la Suisse), ainsi qu'à la Banque des règlements internationaux (BRI).

Le troisième amendement aux statuts du FMI, entré en vigueur en 1992, permet dorénavant au Fonds de suspendre les droits des membres qui ne respectent pas leurs engagements contractuels. Cette mesure permet de mieux contrôler le problème des arriérés, qui avait pris un tour alarmant avec la crise de la dette.

Tranche de réserve

Un pays membre dispose d'une tranche de réserve au Fonds dans la mesure où les avoirs dans sa monnaie que le Fonds détient dans son Compte des ressources générales – à l'exclusion des avoirs provenant des achats au titre de toutes les politiques et tous les mécanismes – sont inférieurs à sa quote-part. Un pays membre peut, à tout moment et sans condition, tirer la totalité de sa tranche de réserve. Les achats effectués dans la tranche de réserve, de même qu'au titre des autres mécanismes et facilités du Fonds, sont assujettis à l'existence d'un besoin de financement de la balance des paiements, mais le Fonds ne peut contester la déclaration de besoin faite par le pays membre. Les achats dans la tranche de réserve ne constituent pas un recours aux crédits du Fonds. Ils ne sont assujettis à aucune commission, et l'acheteur n'est pas tenu de procéder à des rachats, ni même censé en faire.

Tranches de crédit

Les opérations de prêt du Fonds se font normalement suivant la politique des tranches de crédit. Un pays membre peut tirer dans quatre tranches de crédit, chacune équivalant à 25 % de sa quote-part, et cet accès peut être élargi dans des circonstances exceptionnelles.

Un achat dans la première tranche peut porter les avoirs du Fonds dans la monnaie du pays acheteur à un maximum de 25 % de sa quote-part. Généralement, un pays membre demandera à effectuer un achat dans la première tranche de crédit pour faire face à des difficultés de balance des paiements relativement peu graves et, pour pouvoir effectuer cet achat, il devra prouver qu'il fait des efforts raisonnables pour les surmonter. Les pays peuvent demander à utiliser leur première tranche de crédit dans un accord de confirmation.

Au-delà du montant correspondant à la première tranche de crédit, les achats sont effectués dans des tranches supplémentaires désignées collectivement par l'expression «tranches supérieures de crédit». Un pays membre sera autorisé à utiliser les ressources du Fonds dans les tranches supérieures de crédit s'il adopte des politiques dont il y a lieu d'attendre qu'elles lui permettront de surmonter ses difficultés de

balance des paiements dans un délai raisonnable. Cette utilisation des ressources s'effectue presque toujours dans un accord de confirmation ou un accord élargi. Ces deux types d'accords donnent au pays membre l'assurance de pouvoir tirer sur les ressources du Fonds, à concurrence d'un montant spécifié et sur une période déterminée, tant qu'il respecte les critères de réalisation et les autres conditions stipulées par l'accord. Les accords de confirmation prévoient que les rachats liés aux tirages dans les tranches de crédit seront effectués dans un délai de trois ans et trois mois à cinq ans⁵. Les accords élargis prévoient de leur côté un délai de remboursement plus long qui va de quatre ans et demi à dix ans, suivant la date du tirage, avec un différé initial de trois ans et trois mois (voir *infra*).

Conditions d'accès

Pour avoir accès aux ressources du Fonds, un pays membre doit faire parvenir à l'institution une lettre d'intention accompagnée d'un mémorandum sur les politiques économiques dans lequel il décrit le programme qu'il entend suivre. Les achats effectués en vertu d'un accord de confirmation dans les tranches supérieures de crédit ou d'un accord élargi sont « échelonnés », c'est-à-dire que le montant disponible est débloqué progressivement, à intervalles prédéterminés, durant la période de l'accord. Le droit de tirer est subordonné au respect des critères de réalisation. Ces critères portent habituellement sur la politique du crédit, sur les besoins d'emprunt des administrations publiques ou du secteur public et sur la politique en matière de restrictions au commerce et aux paiements ; ils portent aussi fréquemment sur les nouveaux emprunts extérieurs à court, moyen ou long terme, ou sur le montant net de la dette extérieure et sur la variation des réserves extérieures.

Les critères de réalisation permettent aussi bien au pays membre qu'au Fonds de faire le point sur les progrès dans l'application des mesures retenues durant la période de l'accord et servent à signaler, le cas échéant, la nécessité de mesures correctives. Le non-respect des critères peut entraîner la suspension des achats au titre de l'accord, à moins que les critères soient modifiés ou que le Fonds et le pays membre conviennent – après consultation et décision du conseil d'administration – de la reprise des tirages.

5. Du début des années 1950 au milieu des années 1970, les accords de confirmation portaient généralement sur environ un an. Toutefois, l'intensification des difficultés de balance des paiements au milieu et à la fin des années 1970 et la nécessité de plus longues périodes d'ajustement ont conduit le Fonds, en 1977, à consentir des accords allant jusqu'à trois ans, mais ils peuvent durer jusqu'à quatre ans si la situation le justifie et si le pays membre le demande.

Le mécanisme élargi de crédit

Ce programme à moyen terme, mis en place en 1974, est destiné à remédier aux déficiences structurelles de la balance des paiements. Le programme présente le détail des mesures prévues pour les douze premiers mois et les ressources sont fournies par voie d'accords élargis, avec application de critères de réalisation et échelonnement des tirages. Les rachats se font dans un délai de quatre ans et demi à dix ans.

La politique d'accès élargi permet au Fonds de fournir des concours supplémentaires, provenant de ressources empruntées et de ses ressources ordinaires, aux pays membres qui enregistrent des déficits de paiements importants par rapport à leur quote-part. Cette politique ne peut jouer que si l'assistance dont le pays a besoin dépasse le montant disponible dans les quatre tranches de crédit ou dans le mécanisme élargi, et si les difficultés du pays exigent une période d'ajustement relativement longue. Les tirages à ce titre sont assujettis aux dispositions applicables à l'utilisation des ressources du Fonds, y compris en matière d'échelonnement et de critères de réalisation. La durée des accords de confirmation approuvés dans la politique d'accès élargi dépasse normalement un an et peut atteindre trois ans dans certains cas. Celle des accords élargis est en principe de trois ans, bien qu'elle puisse être portée à quatre ans.

La politique d'accès élargi et les limites de l'accès sont réexaminées chaque année par le conseil d'administration. Le montant des concours accordés dans chaque cas est calculé suivant des directives que le Fonds revoit périodiquement. Les limites actuelles de l'accès au titre d'accords de confirmation et d'accords élargis équivalent respectivement à 90 % et 110 % de la quote-part par an et à 270 % et 330 % pour trois ans, avec des plafonds globaux d'utilisation des ressources générales de 400 % et 440 % de la quote-part, déduction faite des rachats prévus. Ces limites peuvent être dépassées dans des circonstances exceptionnelles et n'incluent pas les tirages au titre du mécanisme de financement compensatoire et de financement pour imprévus, ni ceux au titre du mécanisme de financement de stocks régulateurs. Les concours que peuvent obtenir les pays membres admis à bénéficier de l'accès élargi, en vertu d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi, se répartissent entre ressources ordinaires basées sur la quote-part et ressources empruntées par le Fonds.

Les accords de précaution

Ces nouveaux accords ont pour objet d'aider un pays membre qui souhaite recevoir l'appui du FMI pour les politiques qu'il met en place afin de préserver la confiance des investisseurs. Le pays qui demande à bénéficier

d'un accord de précaution, d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi accepte les conditions contractuelles prévues, sans pour autant recourir aux ressources du Fonds. Il ne s'agit cependant là que d'une déclaration d'intention, qui n'a pas valeur exécutoire.

LES MÉCANISMES SPÉCIAUX

Le FMI a mis en place au fil des années certains mécanismes spéciaux destinés à permettre à un membre de faire face à une situation imprévue. Plusieurs de ces mécanismes ont été récemment abolis ou refondus. D'autres, au contraire, sont plus nouveaux. C'est le cas notamment de la Facilité de réserve supplémentaire et de la Ligne de crédit préventive, deux mécanismes créés pour gérer et prévenir les crises monétaires.

Le mécanisme de financement compensatoire (MFC)

Autrefois appelé **Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus**, le mécanisme de financement compensatoire permet de fournir des ressources à un État membre qui enregistre temporairement une baisse de ses recettes d'exportation ou une hausse du coût de ses importations de céréales en raison de facteurs essentiellement indépendants de sa volonté. L'élément « financement pour imprévus » aide les États membres appliquant un programme appuyé par le FMI à persévérer dans leurs efforts d'ajustement en cas de perturbations extérieures et d'imprévus très divers. Rarement utilisé, ce mécanisme a été aboli en janvier 2000. Les rachats se font dans un délai de trois ans et demi à dix ans.

L'assistance financière en cas d'urgence

Ce programme a été créé pour venir en aide aux pays membres qui ont des problèmes avec leur balance des paiements à cause d'une catastrophe naturelle. Depuis 1995, le programme a été étendu aux pays sortant d'un conflit armé ou de troubles politiques. Dans le premier cas, l'aide prend la forme d'un achat direct, limité à 25% de la quote-part. Elle sert de prélude la plupart du temps à un accord de confirmation. Dans le second cas, il s'agit surtout d'aider à la reconstruction des institutions et de permettre au pays de pouvoir bénéficier de l'appui du FMI dans ses démarches en vue d'obtenir des prêts internationaux.

Le mécanisme de financement d'urgence

Créé en septembre 1995, ce mécanisme a pour objectif d'accorder rapidement une aide financière aux pays dont la balance des paiements est affectée par une crise financière qui demande une intervention immédiate. Le mécanisme a été utilisé pour aider les Philippines, la Thaïlande, l'Indonésie, la Corée, la Russie et l'Argentine.

La Facilité de réserve supplémentaire (FRS)

Créée en décembre 1997 pendant la crise asiatique pour le montage financier qui permit au FMI d'intervenir en faveur de la Corée, la Facilité de réserve supplémentaire vise à apporter un appui financier complémentaire à celui des accords de confirmation et des accords élargis aux pays qui doivent faire face à des problèmes de financement à court terme résultant d'une perte de confiance subite des investisseurs. Les ressources mises à la disposition du pays ne sont pas assujetties aux limites habituelles du Fonds. Leur montant est déterminé en fonction des besoins du pays, de sa capacité de remboursement, de son programme de réformes ainsi que de ses antécédents en matière de relation avec le FMI. Il s'agit d'un changement majeur dans la mesure où la raison d'être de cette nouvelle facilité est de permettre au Fonds d'intervenir rapidement de manière à éviter la propagation des crises monétaires et financières. La création de cette nouvelle facilité tend également à faire évoluer le rôle du Fonds vers celui de prêteur de dernière instance, une évolution vivement critiquée par certains qui prétendent qu'elle aggraverait l'aléa moral. Pour prévenir ce risque, le Fonds n'accorde d'aide au titre de cette facilité que pour une période maximale d'un an. Les rachats doivent se faire normalement dans un délai d'un an à un an et demi, et impérativement dans un délai de deux ans à deux ans et demi. Les prêts sont également assortis de pénalités. Les taux sont en effet majorés de 300 points de base au-dessus des taux habituels pendant la première année et de 50 points de base tous les six mois par la suite, jusqu'à 500 points de base.

La ligne de crédit préventive

Créé en 1999, ce mécanisme a pour objectif de mettre à la disposition d'un pays membre des ressources financières à titre exceptionnel pour lui permettre de faire face à des difficultés de balance des paiements imputables à des mouvements spéculatifs. Les lignes de crédit sont accordées avant que ne surgissent les difficultés et visent à prévenir les risques de contagion. La ligne de crédit ne peut être utilisée que si le FMI juge

la situation suffisamment grave. Le pays doit en outre avoir reçu l'aval du FMI pour ses politiques et prouver que celles-ci seront suffisantes pour éviter le recours aux autres formes d'aide du Fonds. Les conditions sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la FRS.

Le financement de stocks régulateurs

Créé en 1969, le mécanisme de financement de stocks régulateurs aide les pays membres du Fonds, en cas de besoin de financement de la balance des paiements, à verser leurs cotisations à des stocks régulateurs internationaux de produits primaires agréés. Aucun tirage n'a été effectué à ce titre au cours des cinq dernières années. Les tirages destinés au financement de ces cotisations ne peuvent dépasser l'équivalent de 45 % de la quote-part. Le pays membre doit se montrer disposé à coopérer avec le Fonds pour surmonter ses difficultés de balance des paiements. Les rachats se font dans un délai de trois ans et demi à dix ans. Le mécanisme a été supprimé en janvier 2000.

La Facilité pour la transformation systémique

Ce mécanisme temporaire était destiné à fournir une aide financière aux États membres qui éprouvaient des difficultés de balance des paiements en raison de graves perturbations de leurs régimes habituels de commerce et de paiements par suite de l'abandon des prix administrés au profit d'un système d'échanges multilatéral fondé sur le marché. L'objectif était d'apporter une aide, au début du processus de transition, aux États membres qui coopéraient pleinement avec le FMI à la recherche de solutions appropriées à leurs problèmes de balance des paiements, mais qui n'étaient pas encore en mesure d'adopter un vaste programme économique susceptible d'être appuyé par les mécanismes du FMI. Les rachats devaient se faire dans un délai de quatre ans et demi à dix ans. Cette facilité a été en vigueur d'avril 1993 à avril 1995.

LES MÉCANISMES EN FAVEUR DES PAYS À FAIBLE REVENU

Plusieurs mécanismes ont été mis en place dans les deux dernières décennies pour venir en aide aux pays pauvres aux prises avec des problèmes structurels de balance des paiements. Ces mécanismes sont dits concessionnels (c'est-à-dire assortis de conditions favorables) et servent d'appoint à d'autres mécanismes de financement destinés à permettre la

mise en place de réformes économiques structurelles à long terme. Depuis novembre 1999, une nouvelle facilité, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, vient remplacer l'ancienne Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) et constitue dorénavant l'élément clé des stratégies mises en place par le FMI de concert avec la Banque mondiale pour soutenir les réformes et lutter contre la pauvreté dans les pays en développement. Nous reviendrons sur les anciennes facilités concessionnelles avant de nous attarder sur celles-ci.

La Facilité d'ajustement structurel (FAS)

C'est en mars 1986 que le Conseil d'administration du Fonds décida de créer la Facilité d'ajustement structurel (FAS). Cette facilité était destinée à fournir une aide concessionnelle aux pays en développement à faible revenu et aux prises avec des difficultés persistantes de balance des paiements. Elle n'existe plus depuis 1996.

La FAS permettait d'appuyer les programmes macroéconomiques et les programmes d'ajustement structurel à moyen terme des pays membres à faible revenu qui connaissent des problèmes persistants de balance des paiements. Son objectif était d'aider les pays membres à réunir les conditions d'une croissance durable, à renforcer leur balance des paiements, ainsi qu'à faciliter l'instauration de relations ordonnées avec les créanciers et la réduction des restrictions au commerce et aux paiements.

La procédure d'accession était la suivante. Tout pays admissible qui souhaitait utiliser les ressources de la FAS devait établir, avec le concours des services du Fonds et de la Banque mondiale, un programme d'ajustement de trois ans et le définir dans le « document-cadre de politique économique » (DCPE). Ce document exposait les priorités et les objectifs macroéconomiques et structurels des autorités ainsi que les mesures prévues pour ces trois années. Il devait en outre contenir une description plus détaillée des réformes et des politiques macroéconomiques pour la première année. Le DCPE présentait aussi une évaluation des besoins de financement extérieur du pays et des sources de financement possibles. Il était également destiné à servir de catalyseur pour mobiliser l'aide financière fournie à l'appui du programme d'ajustement et à devenir l'instrument de coordination de cette aide. Les administrateurs du Fonds et de la Banque examinaient en comité plénier le DCPE, mis à jour chaque année en vertu d'une planification sur trois ans.

Dès l'approbation par le conseil d'administration du Fonds de l'accord triennal FAS et du premier accord annuel, la première annuité était mise à la disposition du pays. Lorsqu'il demandait des accords au titre de la FAS, le pays membre était tenu de présenter un programme,

conforme au DCPE, décrivant les objectifs et les mesures précis qu'il avait retenus pour les trois ans du programme et le premier programme annuel. Les deuxième et troisième versements suivaient l'approbation par le Fonds des accords annuels correspondants. L'avancement du programme en cours d'année était suivi au moyen de repères qui représentaient les éléments essentiels du programme. Les remboursements s'effectuaient dans un délai de cinq ans et demi à dix ans.

La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR)

La FASR fut créée en 1987. Les objectifs de la FASR ainsi que les conditions à remplir pour y avoir droit et les caractéristiques principales des programmes sont analogues à ceux de la Facilité d'ajustement structurel (FAS). Le montant de l'aide, le suivi et le financement diffèrent. Un DCPE et un programme détaillé sont établis chaque année. Les accords au titre de la FASR comportent des repères trimestriels, des critères de réalisation semestriels et une revue en milieu d'année. Les mesures d'ajustement doivent être particulièrement vigoureuses et favoriser la croissance tout en renforçant sensiblement la balance des paiements.

Comme pour la FAS, les remboursements des prêts FASR s'effectuent en dix versements semestriels qui commencent cinq ans et demi après la date du décaissement et se terminent dix ans après celle-ci. Cette facilité a représenté une source majeure de financement du développement. Au 30 avril 1999, le FMI avait décaissé, pour 81 accords dans la FASR, 7,2 milliards de DTS, soit 9,7 milliards de dollars.

La FASR a été en grande partie financée par des contributions sous forme de prêts et de dons des pays membres au compte de fiducie de la FASR, ainsi que par des ressources de la FAS au compte de versements spécial.

La Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)

C'est le 26 septembre 1999 que les membres du comité intérimaire du FMI remplacent la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). L'objectif de cette nouvelle facilité est de soutenir les programmes des pays PPTÉ destinés à renforcer la position de leur balance des paiements et de contribuer à une croissance durable qui conduise à des niveaux de

vie plus élevés et à une réduction de la pauvreté. Les programmes soutenus par la FRPC s'insèrent dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaboré par la Banque mondiale et le FMI.

L'accès aux prêts concessionnels du FMI au titre de la FRPC ainsi qu'à ceux d'AID repose sur l'acceptation par les autorités du Fonds et de la Banque mondiale d'un document-cadre appelé *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP). Initialement baptisé *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP), ce document vient remplacer l'ancien DCPE, dont il conserve d'ailleurs les lignes directrices quant à la marche à suivre. Élaboré par le gouvernement du pays admissible, avec la participation des représentants de la société civile, les institutions financières concernées et les fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale, ce document doit, à partir du diagnostic de la situation économique et sociale, établir les priorités économiques et sociales du gouvernement, les politiques macroéconomiques fondamentales et les politiques structurelles visant à « accélérer la croissance », ainsi que le programme d'action à moyen terme qu'il entend mettre en œuvre pour réduire la pauvreté et fournir les services sociaux de base, en éducation et en santé notamment. Le DSRP doit également présenter les incidences budgétaires de ce programme d'action et les indicateurs de performance.

L'approche de la FRPC se démarque sur trois points de celle suivie jusque-là. Tout d'abord, on accorde une plus grande attention, dans les réformes structurelles, aux institutions, en particulier à la gestion des affaires publiques, à la transparence et à la qualité des services publics. Ensuite, on met l'accent sur la concertation entre les intervenants, sur la coordination des interventions ainsi que sur la participation de la société civile à l'élaboration du DSRP. Afin d'éviter les chevauchements en matière de conditionnalité, on a aussi établi une division plus nette des tâches du Fonds et de la Banque, les deux institutions voyant l'une et l'autre leur rôle mieux défini dans le processus. Enfin, tout en continuant d'associer étroitement la réduction de la pauvreté à la croissance et cette dernière à la poursuite des réformes macroéconomiques et structurelles, la nouvelle approche déplace néanmoins quelque peu les priorités de l'ajustement économique vers le bien-être social.

Les prêts accordés au titre de la FRPC sont assortis d'un taux d'intérêt très bas, de 0,5% par année. Ils sont remboursables sur dix ans, avec une période de grâce de cinq ans et demi.

LE COMPTE DE FIDUCIE FRPC

Auparavant appelé **compte de fiducie de la facilité d'ajustement structurel renforcée**, ce fonds a été créé en décembre 1987, puis modifié et élargi en février 1994, pour être de nouveau redéfini le 22 novembre 1999. Il a pour finalité d'accorder des prêts assortis de conditions concessionnelles aux pays en développement à faible revenu qui sont membres du FMI et admissibles à l'Initiative PPTE.

Ce fonds, administré par le FMI à titre de fiduciaire, accorde des dons et des prêts destinés à alléger le fardeau de la dette ou encore bonifie le taux d'intérêt des opérations dans la FRPC intérimaire. Ses ressources proviennent de dons, de prêts et d'autres placements, des transferts du compte de versement spécial et du produit net des opérations⁶. Au 30 avril 2000, les avoirs cumulés s'élevaient à 10,6 milliards de DTS et les engagements à 6,3 milliards.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide du Fonds fiduciaire, un pays doit figurer sur la liste des États membres admissibles, avoir entrepris un programme d'ajustement ou de réformes (ou avoir adopté un programme accepté par le FMI au cours des deux années précédentes) et avoir bénéficié ou s'attendre à bénéficier, à l'appui de ce programme, d'une aide du dispositif habituel d'allégement de la dette. Il convient cependant de préciser que l'aide accordée par le Fonds fiduciaire est une aide exceptionnelle, évaluée au cas par cas. Le montant de l'aide, dont l'objet est de réduire la valeur actualisée de la dette de l'État membre envers le FMI, est calculé, au moment de la prise de décision, suivant la part du FMI dans la dette multilatérale, l'aide attendue des créanciers multilatéraux et les concessions accordées par les créanciers du Club de Paris, les créanciers bilatéraux et les autres créanciers commerciaux. L'aide prendra la forme de dons ou de prêts sans intérêt, avec une échéance comprise entre dix et vingt ans, et un délai de grâce d'au moins cinq ans et demi, pouvant aller jusqu'à dix ans et demi au plus.

6. La BM a également créé, en novembre 1996, un fonds fiduciaire pour les PPTE dans lequel elle a déposé 500 millions de dollars à titre de contribution initiale.

ANNEXE

2

RÉFORMES DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE MONDIALE

La gestion difficile de la dette des pays en développement et les crises monétaires qui, ces dernières années, ont ébranlé en cascade le système monétaire international et fait ressortir la vulnérabilité des systèmes financiers de nombreux pays aux chocs extérieurs ont conduit les institutions financières internationales à accorder une attention particulière aux institutions, règles et pratiques des acteurs publics et privés susceptibles d'affecter la stabilité financière de l'économie mondiale et la performance économique des pays. Dans le but de renforcer l'architecture du

système financier international¹, d'introduire une plus grande discipline sur les marchés et de mieux circonscrire les risques engendrés par la globalisation des marchés financiers, les grandes institutions financières internationales, de concert avec les autres organisations internationales ou régionales, les organisations professionnelles internationales reconnues et les acteurs privés concernés, ont orienté leur action dans trois directions qui se veulent complémentaires : la transparence et la responsabilisation, l'adoption de normes et de codes de bonnes pratiques, et la diffusion d'informations statistiques de base harmonisées et fiables. Ces trois axes d'action viennent compléter et élargir le mandat de surveillance habituel du FMI par une approche plus préventive et davantage concertée avec les différents acteurs. Ainsi que le directeur général du Fonds l'a rappelé durant la conférence conjointe sur les codes et les standards, le 7 mars 2001, le FMI et la Banque mondiale considèrent : 1) que les rapports de suivi des standards aident les autorités nationales à identifier les sources de vulnérabilité ainsi que les priorités institutionnelles à établir ; 2) que la publication de ces rapports aide les investisseurs à mieux prendre leurs décisions ; 3) que les deux institutions sont les mieux placées pour évaluer les progrès dans la mise en place des standards et repérer les domaines dans lesquels des réformes doivent être entreprises ; et, 4) que, s'il faut prendre en considération les différences et les particularités locales, des définitions communes à tous les pays doivent cependant être établies.

LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILISATION

La transparence couvre autant les pratiques et les décisions que les règles, les politiques et l'information. Le *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière* du FMI donne de la transparence la définition suivante :

[...] la transparence signifie que le public est informé avec clarté, accessibilité et sans délai des objectifs de l'action, de son cadre juridique, institutionnel et économique, des décisions y afférentes et de leur justification, des données et informations relatives aux politiques monétaire et financière ainsi que des clauses qui rendent les organes financiers comptables de leurs actes².

1. Par architecture, on entend les institutions, les marchés et les pratiques relatifs aux activités économiques et financières des pouvoirs publics, des entreprises et des particuliers.
 2. FMI, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : déclaration de principes*, 26 septembre 1999, p. 1 (<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/fre/code2f.pdf>).

La définition s'applique au cas particulier des politiques monétaire et financière, mais elle est applicable à tout autre domaine. L'argumentaire en faveur de la transparence répond à trois objectifs fondamentaux. Tout d'abord, fournir aux marchés et au public des informations fiables de manière à mieux éclairer ceux-ci sur les décisions et les actions qui sont prises, à renforcer la crédibilité des agences responsables et à accroître l'efficacité du cadre d'intervention. Ensuite, rendre les agences plus responsables et comptables de leurs décisions tout en préservant et en renforçant leur autonomie administrative et décisionnelle. Enfin, accroître l'efficacité des marchés en fournissant aux acteurs privés toute information utile à la formation de leurs prévisions et à la prise de décision. Le principe de transparence s'applique à la fois aux pays membres des institutions internationales et aux institutions internationales elles-mêmes. Pour veiller au suivi et à l'application des codes, le FMI a instauré une procédure d'évaluation systématique des pratiques. Les rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC), auparavant appelés « rapports sur la transparence », sont désormais intégrés à la politique de surveillance du FMI. L'institution a aussi procédé à des évaluations externes³ et internes de ses activités de surveillance et mis en place un service d'évaluation indépendant dont le mandat reste cependant encore à définir. Le FMI a également pris pour habitude ces dernières années de publier les documents de référence relatifs à ses activités et à ses relations avec les pays membres ainsi que les analyses économiques réalisées par ses services dans les consultations avec les pays membres. La publication des documents concernant un pays membre est cependant conditionnelle à l'autorisation de ce dernier mais, de plus en plus, les pays se prêtent à l'exercice, ne serait-ce que pour des raisons de crédibilité politique auprès des marchés financiers. Parmi ces documents désormais publiés, mentionnons les études sur l'évolution économique des pays membres, les conclusions du Conseil d'administration à l'issue des consultations au titre de l'article IV sous la forme de Notes d'information au public (NIP), les lettres d'intention et documents-cadres de politique économique (DCPE) et, depuis juin 1999, les rapports des services du FMI au titre de l'article IV. Dans ce dernier cas, il s'agit toutefois d'un projet expérimental qui se fait sur une base volontaire.

La responsabilisation des acteurs privés ou publics est une autre voie par laquelle le FMI entend stabiliser le système financier international et introduire une plus grande discipline sur les marchés. L'approche part de l'idée selon laquelle, si une plus grande liberté des échanges et des mouvements de capitaux ainsi qu'une plus grande intégration des

3. *External Evaluation of IMF Surveillance* (septembre 1999) ; *External Evaluation of IMF Research Activities* (mars 2000).

marchés doivent continuer d'être encouragées pour les « bienfaits que l'économie mondiale » peut en tirer, il s'agit aussi de limiter les risques que cela comporte et d'introduire les correctifs nécessaires pour que ces « bienfaits » soient ressentis par tous. L'approche défend également l'idée voulant que, si l'adoption de politiques macroéconomiques « saines » et l'établissement d'institutions solides et transparentes constituent la meilleure façon de prévenir les crises et d'éviter les risques de contagion, il est néanmoins possible d'introduire une plus grande discipline sur les marchés et de limiter l'aléa moral, d'une part, en engageant et en poursuivant un « dialogue constructif » avec le public en général et avec les opérateurs financiers en particulier; et, d'autre part, en associant le secteur privé à la prévention et à la résolution des crises. Cette association du secteur privé se justifie également par trois autres visées : faire partager plus équitablement les coûts avec le secteur public, accroître l'efficacité des marchés et mieux protéger les pays émergents contre les risques d'instabilité et de contagion des crises provenant d'un retrait massif de capitaux.

L'association du secteur privé à la gestion des crises n'est pas nouvelle. Les banques et autres prêteurs internationaux ont toujours été mis à contribution dans la renégociation des dettes, que ce soit sous la forme d'échange de créances, de refinancement de crédits interbancaires ou d'ouverture de nouvelles lignes de crédit. La participation du secteur privé s'est toujours faite suivant une triple contrepartie, à savoir : 1) que les programmes d'ajustement macroéconomiques et structurels appuyés par le FMI doivent permettre un retour à la viabilité à moyen terme ; 2) que les programmes convenus avec un État membre sont financés en totalité ; et 3) que l'État membre en question honore ses engagements et recherche des solutions concertées lorsque de nouveaux problèmes d'endettement surgissent. La nouvelle approche va plus loin. D'une part, elle vise à empêcher que des prêts spéculatifs ou hasardeux ne soient consentis sans risque pour le créancier, celui-ci tenant pour acquis que des opérations internationales seront toujours lancées en cas de crise. D'autre part, elle veut forcer la participation du secteur privé à toute opération de restructuration ou de réduction de la dette lorsque le degré d'endettement d'un pays membre devient intolérable, ou encore, ce qui est plus délicat, lorsque les financements sont importants et que le pays membre ne peut raisonnablement accéder aux marchés financiers dans un avenir proche. Dans les deux cas, l'approche est dite concertée.

LES NORMES ET CODES

Cette seconde nouvelle orientation donnée à l'action du FMI fait suite à la publication d'un rapport produit en octobre 1998 par un groupe de travail du G22, le Working Group on Transparency and Accountability. Ce groupe de travail a notamment recommandé que le FMI joue en la matière un rôle de catalyseur en vue de pousser les pays à adopter des normes et des règles de conduite communes dans le domaine statistique comme dans le domaine réglementaire de telle manière que les opérateurs privés puissent être parfaitement et rapidement informés de la situation économique et financière de n'importe quel pays et que, par là même, les pays qui suivent les règles et pratiques reconnues par la communauté internationale voient leur propre crédibilité renforcée auprès de ces mêmes opérateurs. La déclaration des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G7 en date du 30 octobre 1998 ira dans la même direction. Il revient au FMI, de concert avec la Banque mondiale et l'OCDE notamment, de jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration de tels codes et d'inclure dans les pouvoirs de surveillance que lui octroie l'article IV de ses statuts l'examen et l'évaluation de leur application par les pays membres. Le rapport des ministres des Finances du G7 sur le renforcement de l'architecture financière internationale lors du Sommet de Cologne en juin 1999 viendra donner au FMI la légitimité politique d'un tel engagement. Cela pose néanmoins un double problème dans la mesure où, d'une part, le champ de compétence et d'expertise du FMI est limité par ses statuts et où, d'autre part, les autres institutions ou associations internationales œuvrant dans les domaines financiers connexes à ceux qui relèvent de son mandat n'ont pas nécessairement la légitimité suffisante pour que les codes définis par leurs soins puissent être reconnus par la communauté internationale dans son ensemble. Plus récemment, le G10 a produit un rapport sur la consolidation du secteur financier⁴.

Quoi qu'il en soit, les principaux domaines auxquels on porte attention actuellement sont, outre celui des statistiques sur lequel nous reviendrons plus loin, les suivants : la comptabilité et la vérification des comptes, les faillites, les entreprises (« gouvernement d'entreprise »), la transparence budgétaire, les assurances, les politiques monétaire et financière, la réglementation des marchés des valeurs, les systèmes de paiement, la supervision des systèmes bancaires et financiers et les politiques sociales⁵.

4. <http://www.imf.org/external/np/g10/2001/01/Eng/pdf/file1.pdf>.

5. On peut consulter la liste des différentes agences impliquées pour ces différents domaines sur le site du FMI : <http://www.imf.org/external/standards/agency.htm>.

Dans le champ de compétence qui est le sien, le FMI a défini ou est en train de définir des codes de bonnes pratiques dans cinq domaines : la diffusion des données statistiques, les finances publiques, les politiques monétaire et financière, le renforcement du système financier et la gestion de la dette souveraine. Les travaux du FMI rejoignent et complètent ceux du Comité de Bâle sur la supervision du système bancaire ainsi que ceux du Forum sur la stabilité financière⁶.

Pour assurer le suivi et le respect des codes par les pays membres, le FMI a mis en place un mécanisme particulier d'examen de la façon dont les normes statistiques et réglementaires sont appliquées, les rapports sur l'observation des normes et codes (RONC). Ceux-ci sont maintenant préparés conjointement avec la Banque mondiale. On notera d'ailleurs que cette dernière a lancé de son côté deux programmes expérimentaux d'évaluation, le premier sur le « gouvernement d'entreprise » et le second sur la comptabilité. Le second mécanisme d'évaluation élaboré par le FMI conjointement avec la Banque mondiale est le programme d'évaluation du secteur financier (PESF), qui a pour objectif d'évaluer les facteurs de vulnérabilité des systèmes financiers et de définir les priorités. Il examine le degré de correspondance des normes financières nationales avec les normes établies dans le code de bonnes pratiques pour la transparence monétaire et financière ainsi qu'avec les principes fondamentaux établis par le Comité de Bâle. La Banque et le FMI ont renforcé leur collaboration en mettant sur pied en 1998 le Comité de liaison du secteur financier (CLSF). Les évaluations du FMI, appelées Évaluation de la stabilité du secteur financier (ESSF), sont désormais intégrées aux consultations au titre de l'article IV. Le FMI et la Banque mondiale travaillent également à concevoir des indicateurs sur la gestion de la dette extérieure, un code de bonnes pratiques sur la gestion de la dette publique⁷, ainsi qu'un manuel sur le développement des marchés intérieurs de capitaux.

Dans les champs ne relevant pas de la compétence du FMI, le problème de l'harmonisation est plus délicat à résoudre. Néanmoins, la BRI et l'OCDE peuvent compter sur le fait que, même si elles ne réunissent pas en leur sein presque tous les États de la planète comme c'est le cas pour le FMI, leurs pays membres concentrent sur leurs territoires les grands réseaux financiers de la planète et déterminent, à travers le G7 et le G8 notamment, les lignes directrices que devront suivre les institutions internationales. En ce sens, il ne revient pas seulement au FMI de jouer

6. <http://www.fsforum.org/>.

7. Voir à ce sujet, sur le site du FMI, le document *Draft Guidelines for Public Debt Management* (14 août 2000) : <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

un rôle de pionnier dans l'expérimentation de normes et de codes réglementaires de portée universelle dans les domaines de compétence qui sont les siens, mais également de jouer un rôle de levier en apportant son aval aux normes et codes qui ont été ou seront définis par les autres grandes institutions ou associations internationales ou, pour dire les choses autrement, de faire reconnaître ces normes et codes par ses propres membres en les intégrant à ses activités de surveillance. Il est significatif de constater à cet égard que les ministres des Finances de l'hémisphère occidental ont commencé à préparer des documents de travail sur les politiques de gestion de la dette et du budget et ont demandé à la Banque interaméricaine de développement, au FMI et à la Banque mondiale d'organiser un séminaire pour les examiner.

Nous nous limiterons à la présentation de trois d'entre eux. Les deux premiers ont été préparés par le FMI et le troisième par le Comité de Bâle. Rappelons néanmoins que la Banque mondiale et l'OCDE ont déjà par le passé adopté d'autres codes, avec le résultat que, sur le système d'accords internationaux existant, vient se superposer un second système normatif qui, pour être moins contraignant du point de vue du droit international, n'en établit pas moins des règles de conduite qui, en faisant jurisprudence, balisent progressivement les pratiques des acteurs publics et privés dans les domaines économique et financier tant à l'intérieur des frontières nationales que sur la scène internationale.

Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

La gestion des finances publiques est au cœur des préoccupations du FMI et de la Banque mondiale depuis de nombreuses années. La transparence et l'efficacité des finances publiques ont été soulignées dans le document produit par le Comité intérimaire en 1996, *Partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale*. Ce document, qui établit la ligne directrice d'une action concertée entre le Fonds et la Banque mondiale en matière de développement, met notamment en lumière la nécessité pour les pays membres de suivre des règles communes en matière de finances publiques et, par la même occasion, les avantages que peut en tirer le Fonds en matière de surveillance. Un code et un manuel ont été rédigés en ce sens. Le code a été conçu en fonction de quatre grands objectifs : 1) définir clairement les rôles et les attributions des administrations publiques ; 2) informer le public de leurs activités ; 3) rendre transparent le processus de préparation, d'exécution et de vérification des budgets des administrations publiques ; et 4) confier à une instance indépendante le mandat de veiller à l'intégrité des informations budgétaires. Ces quatre objectifs

font l'objet de chapitres distincts et, pour chacun d'eux, d'un énoncé des différents principes fondamentaux. Il y est notamment spécifié que le secteur des administrations publiques doit être distinct du reste de l'économie, que les attributions en matière de politique et de gestion doivent être clairement définies et s'inscrire dans un cadre juridique et administratif clair, que les objectifs en matière de finances publiques doivent être précisés ainsi que le cadre macroéconomique, les politiques et les aléas budgétaires identifiables, ou encore que tout ce qui a trait à l'audit, aux prévisions et aux statistiques budgétaires doit faire l'objet d'un examen public et indépendant par une instance nationale, un comité d'experts ou un service national de statistique selon le cas.

Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière

Divisé en deux parties, la première portant sur la transparence de la politique monétaire et la seconde sur la transparence de la politique financière, le code établit pour chacune de ces deux politiques quatre lignes directrices.

Tout d'abord, le code définit le rôle, les responsabilités et les objectifs des banques centrales et des organes financiers responsables de la politique monétaire et financière. Il est notamment spécifié que les objectifs et le cadre institutionnel doivent être définis par la législation ou par une réglementation pertinente; les responsabilités, précisées et rendues publiques; les relations institutionnelles entre les opérations monétaires et les opérations budgétaires, nettement établies; et les relations entre les organes financiers et le rôle des organismes de surveillance, clairement définies et également rendues publiques, etc. L'objectif est non seulement d'établir de façon claire et précise les responsabilités, mais également de tracer une ligne d'étanchéité entre les différents organismes monétaires et financiers et entre ceux-ci et les pouvoirs politiques. Il s'agit de renforcer l'autonomie décisionnelle et d'accroître la transparence normative et réglementaire de ces organismes.

Le processus d'élaboration et d'annonce des décisions de la politique monétaire et de la politique financière doit être rendu public et expliqué sous réserve de respecter les impératifs de confidentialité et d'efficacité. Les organes responsables sont tenus de publier leurs décisions, de les expliquer et, lorsque des modifications sont apportées au cadre décisionnel, de les annoncer et d'organiser des consultations publiques à leur sujet.

Ensuite, le code s'intéresse à l'accès du public à l'information. Dans le cas de la politique monétaire, la présentation et la diffusion des données doivent être conformes aux normes de diffusion des données du FMI. Dans le cas de la politique financière, les règles sont moins claires mais, comme pour la politique monétaire, les autorités responsables sont tenues d'informer le public des règles, des régimes de protection, des dispositifs de surveillance, etc.

Enfin, les cadres dirigeants de la banque centrale et des organes financiers sont tenus de rendre compte devant l'autorité publique désignée de la conduite de la politique monétaire ou financière, des décisions qui ont été prises, etc. Des états financiers vérifiés doivent également être produits et rendus publics, de même que des codes de conduite destinés à éviter les conflits d'intérêts.

La supervision bancaire

Le Comité de Bâle sur la supervision du secteur bancaire, créé par le G10 en 1974, a produit en septembre 1997 deux documents fondamentaux qui doivent guider les autorités nationales en matière de supervision du secteur bancaire : un noyau dur de vingt-cinq principes de base (*Core Principles for Effective Banking Supervision*) et un *Compendium*, mis à jour régulièrement, des recommandations, indicateurs, lignes directrices et autres normes en rapport avec les vingt-cinq principes⁸. Les principes sont regroupés à l'intérieur de sept chapitres. Le premier chapitre a trait au cadre légal et le second, aux règles en matière d'incorporation, d'autorisation et de structures. Le troisième chapitre, le plus important, porte sur les règles prudentielles, notamment celles liées aux exigences imposées en matière de capital et de présentation des opérations et qui ont déjà fait l'objet d'un accord particulier. Le chapitre couvre les différents risques : risque pays, risque de marché, risque de gestion, etc. Les autres chapitres portent plus spécifiquement sur le suivi de la supervision, les informations à transmettre ainsi que les pouvoirs des vérificateurs. On notera par ailleurs qu'un dernier chapitre est consacré aux opérations transfrontalières et à leur supervision.

Les nouvelles propositions visent à élargir l'accord de 1988. Avec son fameux « ratio Cooke », l'accord introduisait des règles prudentielles à suivre en matière de fonds propres pour les banques à vocation internationale et établissait un cadre normatif international en matière de concurrence bancaire. Plus d'une centaine de pays ont adopté le code,

8. Les documents sont accessibles sur le site de la BRI : <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>. Ce nouveau code fait l'objet de nombreuses critiques de la part des banques, ce qui risque de retarder son adoption définitive.

dont le Canada qui en a incorporé les dispositions dans sa législation bancaire. Les crises financières récentes et les nouveaux instruments financiers ont cependant montré la nécessité d'une révision en profondeur du code de 1988. Les nouvelles propositions, soit les vingt-cinq principes de base, visent à lier plus étroitement les normes de fonds propres au risque effectif, à renforcer les pouvoirs des organes de contrôle compétents en matière financière et à uniformiser l'information financière, ce qui doit en bout de ligne introduire plus de transparence et plus de sécurité sur les marchés financiers internationaux⁹.

Notons par ailleurs que, depuis peu, le FMI se penche également sur les activités financières des centres extraterritoriaux (*offshore*). Le mandat du FMI reste toutefois limité, puisqu'il ne porte pas sur l'origine des fonds qui sont canalisés par ces centres mais sur la solidité des institutions financières. Un premier document a été publié par le FMI à ce sujet : *Offshore Financial Centers. The Role of the IMF* (juin 2000)¹⁰. Les travaux du FMI rejoignent ceux de l'OCDE mais, au printemps 2001, les États-Unis ont manifesté leur mécontentement à leur propos. S'agit-il d'une mauvaise humeur passagère ou d'une opposition plus fondamentale? Les déclarations officielles laissent à penser qu'il s'agit d'une opposition de principe, la concurrence fiscale servant d'argument.

L'HARMONISATION ET LA DIFFUSION DES DONNÉES STATISTIQUES

La diffusion rapide de données macroéconomiques et financières fiables et harmonisées est devenue une autre préoccupation majeure du FMI. La décision d'établir un système standardisé de données fut prise par le Comité intérimaire en octobre 1995. L'objectif est à la fois d'encourager les membres à améliorer la qualité de leurs systèmes de production de statistiques, de fournir aux marchés une information statistique fiable, d'aider les gouvernements des pays membres à établir leurs politiques en fonction du comportement d'un certain nombre d'indicateurs macroéconomiques et financiers standardisés et reconnus, et de disposer d'indicateurs de surveillance et d'alerte pour prévenir les risques financiers. Deux systèmes ont été mis en place. Le premier, appelé Norme spéciale de diffusion des données (NSDD), a été adopté par le conseil d'administration du Fonds en mars 1996. Il vise à établir une banque de données

9. Pour une présentation des nouvelles règles, voir Jan Van der Gossen, « Le Comité de Bâle propose de nouvelles normes de fonds propres pour les banques », *Bulletin du FMI*, vol. 30, n° 3, février 2001.

10. <http://www.imf.org/external/np/mae/osshore/2000/eng/role.htm>.

standardisée et à obliger les pays qui y souscrivent à l'observer et à diffuser leurs données statistiques sur Internet. Ce système est maintenant bien établi et constitue désormais une référence internationale. Il est composé de cinq rubriques : le secteur réel (comptes nationaux, production, indicateurs avancés, marché du travail, prix), le secteur public (comptes publics, opérations budgétaires et dette publique du gouvernement central), le secteur financier (banques, banque centrale, intérêts, valeurs mobilières), le secteur extérieur (balance des paiements, réserves, commerce des marchandises, bilan des investissements internationaux, changes) et la population. Les statistiques sont certifiées par les gouvernements concernés et les renseignements pour prendre contact avec les services et les personnes responsables de leur production sont fournis.

Le second système, appelé Système général des données (SGDD), est plus ambitieux. On a commencé à le mettre en place en décembre 1997, avec pour objectif d'élaborer un cadre statistique général composé d'indicateurs économiques et financiers, et ce, de concert avec les différentes institutions internationales qui possèdent déjà une expertise dans les domaines couverts par le système. Ce système s'adresse aux pays dont les systèmes statistiques sont défaillants et qui n'ont pas souscrit au NSDD. La mise en place de ce système devrait prendre sept ou huit ans.

Le SGDD, comme le NSDD, repose sur quatre principes : l'uniformité, la qualité, l'accessibilité et l'intégrité. Il est divisé en cinq rubriques : 1) le secteur réel, qui couvre les grands agrégats nationaux (PNB et revenu national), la production, les prix (à la consommation et à la production) et le marché du travail (emploi, chômage et revenu du travail) ; 2) le secteur public, qui couvre les comptes publics de l'administration centrale et la dette intérieure, la dette étrangère et la dette garantie de l'administration centrale ; 3) le secteur financier, qui regroupe les agrégats monétaires, les opérations des banques centrales, les taux d'intérêt et les marchés boursiers ; 4) le secteur extérieur, qui compte cinq sections : les comptes de la balance des paiements, la dette extérieure et le service de la dette, les réserves internationales, le commerce et les taux de change ; et 5) les statistiques sociodémographiques, qui couvrent quatre domaines : la population, la santé, l'éducation et la pauvreté.

Parallèlement, le FMI et la Banque mondiale poursuivent leurs travaux pour augmenter les données disponibles sur la dette extérieure et mettre au point des indicateurs de vulnérabilité extérieure liés à la dette et aux réserves¹¹.

11. <http://www.imf.org/external/np/pdr/debtres/index.htm>.

On remarquera que le champ couvert par les différentes rubriques du SGDD n'est pas limitatif dans la mesure où l'élargissement de la banque de données se fait par étapes. On peut se demander toutefois, vu l'ampleur et la finalité du projet, si le FMI n'est pas tout simplement en train de redéfinir en fonction de nouveaux critères, plus financiers ceux-là, les systèmes statistiques qui étaient fondés jusque-là sur le principe des comptes nationaux et d'empêcher par la même occasion sur le travail d'harmonisation des systèmes statistiques nationaux qu'effectuent les services spécialisés des Nations Unies. Mais il faut noter que le NSDD s'est déjà imposé. La même remarque vaut également pour les codes et les normes de bonnes pratiques.

ANNEXE

3

QUELQUES DÉFINITIONS COMPLÉMENTAIRES

Afin de faciliter la lecture et la compréhension des états financiers relatifs à la dette produits par les grandes organisations internationales, nous avons voulu présenter ci-dessous un glossaire des termes et concepts les plus courants. Les définitions proviennent, sauf exception, de la publication conjointe BM–BRI–FMI–OCDE : *Encours de la dette, flux et balance des paiements* (Paris, OCDE, 1994). Pour des définitions plus complètes des termes et concepts, nous renvoyons le lecteur au Système de comptabilité nationale (SCN) des Nations Unies, au *Manuel de la balance des paiements* (MBP) du FMI, au Système de notification des pays débiteurs (SNPD) de la Banque mondiale et au Système de

notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE. Le site Internet du FMI offre en outre un lexique multilingue des termes financiers. Très complet, ce lexique ne donne toutefois pas les définitions. Pour une courte définition de ces termes, on peut consulter le glossaire des finances et de la dette de la Banque mondiale (*A World Bank Glossary*, Washington, 1991).

Arriérés

Sommes en principal et/ou en intérêts dues mais non payées à la date de la déclaration.

Balance des paiements

Balance des capitaux

Dans la quatrième édition du Manuel de la balance des paiements, la section « capitaux » de la balance des paiements comprend toutes les transactions qui ont pour objet les avoirs et engagements financiers extérieurs d'une économie ainsi que certaines autres modifications (par exemple la monétisation de l'or) qui peuvent affecter ses avoirs et ses engagements et les inscriptions de contrepartie de ces modifications. Dans la cinquième édition du Manuel, le compte de capital couvre les transferts de capital et les acquisitions et cessions d'actifs non financiers non produits (par exemple les brevets). Les transferts de capital sont ceux qui font intervenir le transfert sans contrepartie de la propriété d'un actif fixe ou la remise d'une dette. Le compte des opérations financières couvre les transactions sur les avoirs et les engagements financiers (définition du FMI).

Compte des transactions courantes

Le compte des transactions courantes de la balance des paiements inclut toutes les transactions portant sur des valeurs économiques (autres que des actifs financiers) entre entités résidentes et non résidentes. Il inclut aussi les contreparties des valeurs économiques courantes qui sont fournies ou acquises sans réciprocité. Les grandes rubriques sont les biens, les services, les revenus et les transferts courants (définition du FMI).

Créancier

Partie fournissant de l'argent ou des ressources et à laquelle un paiement est dû en vertu d'un accord spécifique.

Créancier privé

Détenteur d'obligations (titres placés dans le public ou émis par placement privé), banque privée et autre institution financière privée et industrielle, exportateur et autre fournisseur de biens ayant accordé des crédits.

Créancier public

Organisation internationale, banque régionale de développement et organisme interétatique, gouvernement et ses organismes (y compris les banques centrales).

Pays créancier

Pays de résidence du prêteur.

Pays débiteur

Pays de résidence du débiteur.

Conditions***Échéance (d'un prêt)***

Période courant de l'engagement d'un prêt ou du décaissement des fonds au remboursement final de ce prêt.

Échéance résiduelle (d'un prêt)

Temps restant à courir jusqu'au remboursement final d'un prêt.

Élément de libéralité

Mesure du degré de libéralité d'un prêt qui est égale à la différence entre la valeur nominale des paiements futurs à effectuer par l'emprunteur et l'équivalent-don et qui s'exprime en pourcentage de la valeur nominale du prêt. Par convention, on utilise un taux d'actualisation de 10 %.

Garantie d'un prêt

Accord juridiquement obligatoire en vertu duquel un prêteur s'engage à payer tout ou partie d'une somme due par l'emprunteur au titre d'un instrument de crédit en cas de défaillance de ce dernier.

Niveau de concessionnalité

Différence entre la valeur nominale d'un prêt et la valeur actualisée des sommes dues au titre du service de la dette, qui s'exprime en pourcentage de la valeur nominale du prêt.

Dettes extérieures

La dette extérieure brute est égale au montant, à une date donnée, des engagements contractuels en cours et ayant donné lieu à versement des résidents d'un pays vis-à-vis de non-résidents, comportant obligation de remboursement du principal avec ou sans paiement d'intérêt, ou de paiement d'intérêt avec ou sans remboursement du principal.

Dettes bénéficiant d'une garantie publique

Obligation d'un débiteur privé envers un créancier non-résident, dont le remboursement est garanti par une entité publique du pays emprunteur.

Dettes extérieures à court terme

Dettes ayant une durée inférieure ou égale à un an ou dont la durée n'est pas précisée.

Dettes extérieures à long terme

Dettes dont la durée initiale ou prolongée est supérieure à un an.

Dettes privées non garanties

Passif d'un débiteur privé vis-à-vis de l'extérieur, dont le remboursement n'est pas garanti par le secteur public du pays emprunteur ou du pays créancier.

Dettes publiques

Obligation envers un créancier non résident des administrations nationales, des collectivités locales (ou d'un organisme dépendant des unes ou des autres) ou des entités publiques autonomes telles que les entreprises publiques.

Encours (debt stock)

Montant des créances et des dettes financières en cours à une certaine date.

Montant de la dette versé

Montant versé au titre d'un prêt qui n'a pas encore été remboursé ou annulé.

Opérations financières***Investissement******Investissement de portefeuille***

Investissement en titres de créance à long terme et en titres de participation autre que les investissements directs et l'acquisition d'avoires de réserve. Dans la cinquième édition du *Manuel de la balance des paiements* du Fonds, cette catégorie inclut aussi les instruments financiers à court terme, y compris les produits financiers dérivés.

Investissement direct étranger

L'investissement direct témoigne, de la part d'une entité résidente d'une économie (investisseur direct), d'un intérêt durable pour une entité économique résidente d'une autre économie (entreprise d'investissement direct). Un intérêt durable est établi si l'investisseur direct détient au moins 10 % des droits de vote de l'entreprise d'investissement direct.

Prêt et crédit

Document ayant valeur d'engagement juridique concernant la mise à disposition d'une certaine somme. Les fonds versés doivent être remboursés (avec ou sans intérêt et pénalité de retard) dans les conditions fixées par un billet à ordre ou par un échéancier de remboursement.

Crédit acheteur

Prêt obtenu par l'acheteur de biens et de services dans le pays exportateur et qui permet un règlement comptant du fournisseur ; appelé aussi crédit financier (voir *crédit lié à des opérations commerciales*).

Crédit à l'exportation

Prêt accordé pour les besoins du commerce extérieur et qui n'est pas matérialisé par un instrument négociable. Ce crédit est fréquemment assorti d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations (crédit commercial).

Crédit à l'exportation bénéficiant d'une assurance (garanti)

Crédit à l'exportation bénéficiant d'une garantie accordée par un organisme d'assurance-crédit qui protège le créancier des risques politiques ou de transfert existant dans le pays débiteur et susceptibles d'empêcher l'exécution des paiements au titre du service de la dette.

Crédit à l'exportation public

Crédit à l'exportation accordé par des organismes ou institutions spécialisés du secteur public (et dont les conditions peuvent donc être influencées par le gouvernement).

Crédit d'aide lié

Prêt ou don ou opération de financement mixte proposé à certains emprunteurs assorti d'un niveau de concessionnalité minimum qui est actuellement de 50 % pour les pays les moins avancés et de 35 % pour les autres pays admissibles (à faible revenu) et qui est lié à l'achat de biens et de services dans le pays donneur.

Crédit de confirmation

Engagement de prêter jusqu'à concurrence d'une somme déterminée pendant une période donnée qui ne s'applique que dans une certaine éventualité.

Crédit fournisseur

Arrangement financier en vertu duquel le fournisseur (ou l'exportateur) accorde un crédit à l'acheteur du pays importateur.

Crédit lié à des opérations commerciales

Dans la terminologie de la BRI et de l'OCDE, ce terme équivaut à « crédit commercial ». Dans celle du FMI, les crédits commerciaux correspondent aux créances et aux dettes résultant de crédits directement accordés par les fournisseurs et les acheteurs au titre de transactions sur biens et services et du versement d'acomptes au titre de travaux en cours.

Ligne de crédit

Avis d'intention d'un prêteur de mettre à disposition des crédits à l'intérieur d'un plafond et pendant une période déterminée.

Prêt assorti de conditions libérales

Prêt comportant un élément de libéralité de 25 % ou plus.

Prêt d'APD

Prêt d'une durée supérieure à un an qui répond aux critères énoncés dans la définition de l'aide publique au développement, qui est accordé par des organismes publics et qui est remboursable en devises convertibles ou en nature.

Risque financier

Tout événement imprévu auquel est exposé un investissement et qui est susceptible de causer un préjudice grave à l'investisseur. On parlera de «risque systémique» quand un événement imprévu, la faillite d'une entreprise ou le défaut de paiement d'un pays, est susceptible de se transmettre à l'ensemble du système financier international et d'en mettre en danger la stabilité. Certains risques sont inhérents à l'activité économique et financière, d'autres non. Ils sont nombreux. Parmi les plus importants, mentionnons :

Le risque-crédit

Défaut pour l'une des deux parties à un arrangement contractuel de remplir ses engagements financiers.

Le risque-pays

Risque associé à l'environnement économique, social et politique du pays de l'emprunteur.

Le risque de transfert

Risque associé à une obligation financière de la part de l'emprunteur qui n'est pas établie dans la monnaie de son pays.

Le risque du marché

Risque associé à un mouvement imprévu dans les conditions du marché. Le risque de marché couvre tout mouvement de prix, y compris les taux de change.

Le risque de liquidité

Il existe deux types de risque de liquidité. Le premier survient lorsque l'emprunteur doit faire face à une diminution rapide de ses actifs liquides et qu'il ne peut en conséquence respecter ses obligations financières à court terme. Le second survient lorsqu'un opérateur, bancaire ou autre, voit ses ressources financières baisser dramatiquement ou ne peut lever sur un marché particulier les fonds dont il a besoin pour poursuivre ses activités.

Le risque d'intérêt

Ce risque est associé aux mouvements des taux d'intérêt. Le risque peut être dû à un manque de concordance des échéances, à un écart entre les intérêts reçus et ceux versés, à un changement dans la courbe de rendement, etc.

Le risque d'opération

Ce type de risque couvre une large gamme de risques : perte de réputation, incapacité de remplir les conditions légales réglementaires, désastre naturel, faillite, contrôles internes inadéquats, etc.

Le risque légal

Risque associé à une protection légale insuffisante ou déficiente de l'investissement, à un changement dans le cadre législatif ou réglementaire, à une connaissance inadéquate ou incorrecte des cadres législatifs ou réglementaires, etc.

Le risque de rééchelonnement

Le risque survient lorsqu'un pays ou un débiteur ne peut renégocier sa dette faute de nouveaux financements, ou ne peut la renégocier qu'à des conditions financières très coûteuses.

Restructuration de la dette

Capitalisation des intérêts

Conversion en principal, avec l'accord du créancier, des intérêts à recevoir ou des échéances futures d'intérêts.

Clause de transfert

Clause par laquelle le gouvernement du pays débiteur s'engage à garantir le transfert immédiat et sans restrictions des devises étrangères nécessaires au service de la dette à condition que le secteur privé verse la contrepartie en monnaie locale.

Conversion de créance en prise de participation

Opération par laquelle une créance (en général sur un pays) est échangée contre une participation dans l'une des entreprises du pays. Généralement, l'accord de conversion contient une clause interdisant le rapatriement du capital avant une date déterminée.

Conversion de la dette

Substitution à la dette d'un autre type d'engagement.

Défaut (de paiement)

Non-respect d'une obligation ou d'une condition prévue par un accord ou un contrat. Un retard ou un arriéré de paiement place l'emprunteur techniquement en « défaut » du fait qu'il n'a pas respecté les termes et les conditions du crédit. En pratique, les conditions dans lesquelles un prêt ou un crédit est considéré comme « en défaut » peuvent varier.

Prêt de refinancement

Octroi d'un nouveau prêt dont le produit est destiné à effectuer des paiements dus au titre d'un crédit consenti antérieurement.

Rachat de dette

Rachat par un pays débiteur de tout ou partie de sa dette extérieure, généralement avec une décote. Le pays débiteur réduit ses engagements tandis que le créancier reçoit une certaine compensation.

Réaménagement de la dette

Toute décision du créancier qui modifie de manière officielle les conditions de remboursement établies. Le réaménagement de la dette peut prendre plusieurs formes, dont la remise de dette, le rééchelonnement, le report des échéances et le refinancement.

Rééchelonnement

Mécanisme de renégociation de la dette selon lequel un certain pourcentage de la dette venant à échéance au cours d'une période définie (y compris éventuellement les arriérés) fera l'objet de nouvelles conditions de remboursement. En fait, les montants en cause constituent l'encours d'un nouveau prêt dont les conditions sont définies à la date du rééchelonnement. Les montants rééchelonnés peuvent inclure à la fois du principal et des intérêts capitalisés. Le rééchelonnement de la dette permet au débiteur de bénéficier, pendant une certaine période, d'une réduction des charges du service de la dette, ce qui facilite le redressement économique.

Remboursement anticipé

Remboursement ou rachat total ou partiel par l'emprunteur du principal et des intérêts d'un prêt avant l'échéance normale. Cette opération peut s'effectuer avec une décote par rapport à la valeur nominale du principal en cours.

Remise de dette

Extinction totale ou partielle d'une dette à la suite d'un accord entre le débiteur et le créancier.

Report des échéances

Révision des conditions de remboursement en vue de prolonger la durée du prêt au terme de laquelle le créancier et le débiteur, qui restent les mêmes, établissent un nouvel échéancier du principal et des intérêts.

Répudiation de la dette

Le fait par un débiteur de ne plus reconnaître, de façon unilatérale, une obligation.

Service de la dette

Sommes versées au titre des intérêts et du principal.

Amortissement du principal

Paiements à effectuer au titre de l'amortissement de la dette à long terme, à l'exclusion des rachats de fonds octroyés par le FMI sur le Compte des ressources générales. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, puisque les sources consultées ne tiennent pas compte des rééchelonnements ni des annulations de dette qui ont été consentis, mais qui ne seront déclarés qu'au moment de la signature des accords bilatéraux correspondants, dans le premier cas, ou à l'échéance prévue, dans le second.

Intérêts de retard

Intérêts supplémentaires pouvant être perçus en cas de retard dans l'accomplissement des obligations excédant un délai déterminé. Dans certains accords conclus au Club de Paris, les intérêts de retard ont été expressément exclus de la consolidation de la dette.

Intérêts échus

Intérêts accumulés mais qui ne sont pas juridiquement exigibles avant une date d'échéance spécifiée.

Service de la dette extérieure (Total Debt Service : TDS)

Montant des paiements contractuels au titre du service de la dette. Remboursements du principal et des intérêts échus sur la dette à long terme, intérêts sur la dette à court terme ainsi que rachats et frais afférents à l'utilisation des ressources du FMI.

Service de la dette effectif

Paiements réellement effectués pour rembourser la dette, au titre du principal, des intérêts et des pénalités de retard.

Échéancier du service de la dette

Paiements devant être effectués aux termes du contrat pendant toute la durée de la dette, au titre du principal et des intérêts.

London Interbank Offered Rate (LIBOR)

Taux interbancaire offert sur le marché de Londres pour des dépôts en devises : par exemple, LIBOR du dollar à six mois ou LIBOR du deutsche mark à six mois. Ce taux est utilisé, pour des raisons de commodité, pour chiffrer le coût approximatif des ressources obtenues par les banques sur les marchés interbancaires et constitue généralement la base à partir de laquelle leurs marges sont fixées. Ainsi, un accord de prêt initial ou un accord de rééchelonnement peut fixer un taux d'intérêt pour l'emprunteur égal au LIBOR du dollar à 6 mois plus 1,5 %, ce taux étant ajusté chaque semestre en fonction des variations du LIBOR.

Principal en cours

Montant du principal versé et non encore remboursé.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAM, H.T. *L'organisation européenne de coopération économique*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949.
- AGLIETTA, Michel et MOATTI, Sandra. *De l'ordre monétaire aux désordres financiers*. Paris : Economica, 2000.
- ARNAUD, Pascal. *La dette du Tiers Monde*. Paris : La Découverte, 1984.
- AUBREY, H.G. *Atlantic Economic Cooperation : The Case of the OECD*. New York : Council in Foreign Relations, 1967.
- BACHAND, Rémi. *Les mécanismes de règlement des différends relatifs aux investissements. L'ALÉNA comme modèle*. Cahier de recherche 00-03, GRIC.
- BANQUE MONDIALE. *Adjusting Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*. Washington : WB, 1989.
- BANQUE MONDIALE. *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. New York : Oxford University Press, 1998.
- BANQUE MONDIALE. *Global Development Finance*. Washington : WB, 1997.
- BANQUE MONDIALE. *Global Development Finance*. Washington : WB, 2000.

- BANQUE MONDIALE/FMI. IDA-UMF, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*. Washington : WB/IMF, le 20 avril 2000.
- BANQUE MONDIALE. *Partnership for Development : From Vision to Action*. Washington : WB, septembre 1998.
- BANQUE MONDIALE. *Partnership for Development : Proposed Action for World Bank*. Washington : WB, mai 1998.
- BANQUE MONDIALE. WOLFENSOHN, James D. *Proposition concernant un cadre de développement intégré* (avant-projet). Washington : WB, 21 janvier 1999.
- BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde*. Washington : WB, 1990.
- BANQUE MONDIALE. *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*. Washington : WB, 1994.
- BANQUE MONDIALE. *Structural and Sectorial Adjustment : World Bank Experience, 1980-1993*. Washington : WB, 1994.
- BANQUE MONDIALE. *World Debt Tables / Global Development Finance 1992-1993*, Washington : WB, 1994.
- BANQUE MONDIALE. *World Debt Tables / Global Development Finance 1993-1994*, Washington : WB, 1995.
- BANQUE MONDIALE. *World Development Finance*. Washington : WB, 2000.
- BEKOLO-EDE, Bruno. *Le statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée. Analyse critique*. Paris et Dakar : Présence africaine, 1985.
- BÉLANGER-LACHAND, Sophie et EUGÈNE, Christian. « Le Club de Paris : instrument stratégique au sein de la Communauté financière internationale », *Bulletin de la Banque de France*, n° 81, septembre 2000.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude. *L'endettement du Tiers Monde*. Paris : Presses universitaires de France, 1990.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude et VOURC'H, Ann. *Allègement de la dette et croissance*. Paris : OCDE, 1994.
- BIERSTAKER, Thomas J. « Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions », *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990.
- BOSSUAT, Gérard. *L'Europe occidentale à l'heure américaine. Le plan Marshall et l'unité européenne, 1945-1952*. Bruxelles : Éditions Complexe, 1992.
- BRETAUDEAU, Henri. *La Banque mondiale*. Paris : Presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 1986.
- CAMPBELL, Bonnie. « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par les projets de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale », dans B. Campbell, F. Crépeau et L. Lamarche, *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines sociaux, politique et environnemental*. Montréal, CEDIM, 2000, p. 1-42.
- CHAVAGNEUX, Christian. « Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique », *Esprit*, n° 6, juin 2000, p. 101-113.

- CHAVRANSKI, Henri. *L'OCDE au cœur des grands débats économiques*. Paris : La Documentation française, 1998.
- CHRISTIAN, Ivan. *La Banque mondiale*. Paris : Presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 1995.
- CNUCED. *Partenariat pour la croissance et le développement*. New York : Nations Unies, 1996.
- COOPER, Richard N. « Coopération économique internationale : panorama d'ensemble et coup d'oeil sur l'avenir », dans Louis Emmerij (dir.), *Un monde ou plusieurs?* Paris : OCDE, 1989, p. 202-218.
- COOPER, Richard N. *et al. Can Nations Agree? Interdependence and International Economic Cooperation*. Washington : Brookings Institution, 1986.
- COOPER, Richard N. *Cooper, Economies and Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York : Council on Foreign Relations, McGraw-Hill, 1968.
- DE BERNIS, Gérard. « De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries », *Économie et sociétés*, Série F, n° 37, « Développement », août 2000, p. 183-217.
- DE VRIES, Margaret Garritsen. « Le FMI : quarante années de défis et de changements », *Finances et Développement*, septembre 1985, p. 7-10.
- DIEBOLD, William. *Trade and Payments in Western Europe*. New York : Harper and Row, 1952.
- DOOLEY, Michael et C.M. WATSON. « La stratégie de la dette entre dans une nouvelle phase », *Finances et Développement*, septembre 1989, p. 8-12.
- DRISCOLL, David D. *Qu'est-ce que le Fonds monétaire international?* Washington : FMI, septembre 1998.
- EICHENGREEN, Barry J. *L'expansion du capital. Une histoire du système monétaire international*. Paris : L'Harmattan, 1997.
- EICHENGREEN, Barry J. *The International Debt Crisis in Historical Perspective*. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1989.
- EINZIG, Henry Paul. *The Bank for International Settlement*. Londres : Macmillan, 1930.
- ERB, Richard. « Ajustement, croissance et rôle du Fonds », *Finances et Développement*, mars 1986, p. 2-6.
- FEINBERG, Richard E. « The Changing Relationship between the World Bank and the International Monetary Fund », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, p. 545-560.
- FMI. *Bulletin du FMI*, Washington : IMF, août 1989.
- FMI. *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : déclaration de principes*. Washington : IMF, 26 septembre 1999.
- FMI. VAN DER GOSSEN, Yan. « Le Comité de Bâle propose de nouvelles normes de fonds propres pour les banques », *Bulletin du FMI*, vol. 30, n° 3, Washington : IMF, février 2001.
- FMI. *Debt and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability*. Washington : IMF, mars 2000.

- FMI. *Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*, Washington : IMF, 7 avril 2000.
- FMI. *Draft Guidelines for Public Debt Management*. Washington : IMF, août 2000.
- FMI. *External Evaluation of IMF Research Activities*. Washington : IMF, mars 2000.
- FMI. *External Evaluation of IMF Surveillance*. Washington : IMF, septembre 1999.
- FMI. *Perspectives économiques mondiales*. Washington : IMF, octobre 2000.
- FMI. *Rapport annuel 1999*, Washington : IMF.
- FMI. *Rapport annuel 2000*, Washington : IMF.
- FMI/Banque mondiale. Sovereign Debt Management Advisory Goup, *Guidelines for Public Debt Management – Final Version*. Washington : IMF, WB, 12 avril 2001.
- FMI. *World Economic Outlook*. Washington : IMF, octobre 1989.
- FMI. *World Economic Outlook*. Washington : IMF, mai 1991.
- GRIFFITHS, Richard T. *À la découverte de l'OECE*. Paris : OCDE, 1997.
- GUIITAN, Manuel. « Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international », *Finances et Développement*, décembre 1980, p. 23-28 et mars 1981, p. 8-12.
- GUIITAN, Manuel. « Le FMI en tant qu'institution monétaire : les enjeux futurs », *Finances et Développement*, vol. 31, n° 3, septembre 1994, p. 38-41.
- HIBOU, Béatrice. « Les œillères de la Banque mondiale et du FMI : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, août-septembre 1998, p. 98-140.
- HINO, Hiroyuki. « La collaboration FMI-Banque mondiale », *Finances et Développement*, novembre 1986, p. 10-15.
- HOLMGREN, Christina. *La renégociation multilatérale des dettes : le Club de Paris au regard du droit international*. Bruxelles : Bruylant, 1998.
- KEYNES, John M. *The Economic Consequences of the Peace*. Londres : Macmillan, 1919.
- KILLICK, Tony. *IMF Programmes in Developing Countries : Design and Impact*. New York : Routledge, 1995.
- KINDLEBERGER, Charles P. *L'histoire financière de l'Europe occidentale*. Paris : Economica, 1998.
- L'HÉRITEAU, Marie-France. *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*. Paris : Presses universitaires de France, 1986.
- MANTOUX, Étienne. *La paix calomniée ou Les conséquences économiques de M. Keynes*, Paris : Gallimard, 1946.
- MARJOLIN, Robert. *Le travail d'une vie. Mémoires, 1911-1986*. Paris : Robert Laffont, 1986.
- MOGGRIDGE, Donald (dir.). *The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. XXVI, Activities 1941-46*. Londres : Macmillan, 1980.
- MOGGRIDGE, D.E. *Maynard Keynes. An Economist's Biography*. Londres : Routledge, 1992.
- MOSLEY, R., HARRIGAN, J. et TOYE, J. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. Londres : Routledge, 1991.

- NATIONS UNIES, Partners in Development. *Report of the Commission on International Development*. New York, Praeger, 1969.
- NATIONS UNIES, Groupe des Nations Unies pour le développement. *Bilan commun de pays, lignes directrices*, avril 1999.
- NATIONS UNIES, Groupe des Nations Unies pour le développement. *Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement*, avril 1999.
- NATIONS UNIES. Partners in Development. *Report of the Commission on International Development*. New York : Praeger, 1969.
- NATIONS UNIES. *World Investment Report*. New York : United Nations, 2000.
- NOTES BLEUES DE BERCY. *Le Fonds monétaire internationale : un demi siècle d'existence*, n° 30, janvier 1994, p. 15.
- NUNNENKAMP, Peter. *The International Debt Crisis of the Third World : Causes and Consequences for the World Economy*. Brighton : Wheatsheaf Books, 1986.
- OCDE. *Ajustement et équité dans les pays en développement*. Paris : OCDE, 1992.
- OCDE. *Ajustement structurel et performance de l'économie*. Paris : OCDE, 1987.
- OCDE. *Coopération pour le développement – Rapport 1996*. Paris : OCDE, 1997.
- OCDE-CAD. *Coopération pour le développement – Rapport 1999*. Paris : OCDE, 2000.
- OCDE. *La crise de l'État protecteur*. Paris : OCDE, 1980.
- OCDE. Les dossiers du CAD. *Coopération pour le développement – Rapport 1999*. Paris : OCDE, 2000.
- OCDE-Banque mondiale-FMI-BRI. *Encours de la dette, flux et balance des paiements*. Paris : OCDE, 1994.
- OCDE-Banque mondiale-BRI (groupe de travail). *L'endettement international. Définition, couverture statistique et méthodologie*. Paris : OCDE, 1988.
- OCDE. *External Debt Statistics. Historical Data, 1998-1999*. Paris : OCDE, 2000.
- OCDE. *Financement et dette extérieure des pays en développement*. Paris, OCDE, 1992.
- OCDE. *Manuel de l'aide au développement. Principes du CAD pour une aide efficace*. Paris : OCDE, 1992.
- OCDE. *L'OCDE. Historique, objectifs, structure*. Paris : OCDE, 1966.
- OCDE. *Politiques d'ajustement positives. Maîtriser le changement structurel*. Paris : OCDE, 1983.
- OCDE. *Pourquoi des politiques d'ajustement positives ?* Paris : OCDE, 1979.
- OCDE. *Statistiques de la dette extérieure*. Paris : OCDE, 1996.
- OCDE. *Statistiques de la dette extérieure ; apports de ressources, encours et services de la dette*. Paris : OCDE, 1998-1999.
- OCDE. *Transparence et ajustement positif. Maîtriser le changement structurel*. Paris : OCDE, 1983.
- OECE. *L'organisation européenne de coopération économique. Historique et structure, Division de l'information*, 8^e éd. Paris, 1960.
- OECE. *Notes et Études documentaires, Bilan de dix années de coopération économique européenne*, n^{os} 2458 et 2459, septembre 1958.

- OUIN, Marc. *L'OECE et le marché commun : les raisons d'être d'une union économique des dix-sept*. Paris : OECE, 1958.
- PRICE, Harry Bayard. *The Marshall Plan and its Meaning*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1955.
- RAFFINOT, Marc. *La dette des tiers mondes*. Paris : La Découverte, 1993.
- SABOURIN, Louis. *Organismes économiques internationaux*. Paris : La Documentation française, 1994.
- SAGENDORPH, Edward et AROKER, Robert E. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington : Brookings Institutions, 1973.
- SCHLOSS, Henry. *The Band for International Settlements. An Experiment in Central Bank Cooperation*. Amsterdam : North-Holland Publishing Company, 1958.
- SIMMONS, Beth. « Why Innovate ? Founding the Bank for International Settlements », *World Politics*, n° 45, avril 1993.
- STEWART, Frances. *Adjustment and Poverty: Options and Choices*. New York : Routledge, 1995.
- STIGLITZ, Joseph. « What I learned at the World Economic Crisis », *The New Republic*, 17 avril 2000.
- VAN DER BEUGEL, Ernst H. *From Marshall Plan Aid to Atlantic Partnership*. Amsterdam : Elsevier Publishing Company, 1966.
- WEXLER, Imanuel. *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*, vol. 55, Westport (Conn.) : Greenwood Press, 1983.
- WILLIAMSON, John. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington : Institute for International Economics, 1990.
- WOLFENSOHN, James D. *Proposition concernant un cadre de développement intégré (avant-projet)*, 21 janvier 1999.
- WOOD, Robert E. *From Marshall Plan to Debt Crisis*. Berkeley : University of California Press, 1986.
- WRIGHT, Peter. « Les prêts de la Banque mondiale en faveur des pays en développement », *Finances et Développement*, septembre 1980, p. 20-24.

Sites Web

- <http://www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2801.asp>
- <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>
- <http://www.fsforum.org/>
- <http://www.imf.org>
- <http://www.imf.org/external/np/g10/2001/01/Eng/pdf/file1.pdf>
- <http://www.imf.org/external/np/ins/french/index.htm>
- <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/fre/code2f.pdf>
- <http://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/role.htm>
- <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

<http://www.imf.org/external/np/pdr/debtres/index.htm>
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0087.html>
<http://www.imf.org/external/np/sta/ed/joint.htm>
<http://www.imf.org/external/standards/agency.htm>
<http://www.newecon.org/global/IntInst/IFIACReport.html#state>
<http://www.oecd.org>
<http://www.oecd.org/dac/indicators>
<http://www.unctad.org/for/aboutorg/aboutorgf.htm>
<http://www.unites.uqam.ca/gric/publication>
<http://www.worldbank.org>
<http://www.worldbank.org/cdf/cdffr-text.htm>
<http://www.worldbank.org/hipc/french/fr-description/fr-description.html>