



POUR COMPRENDRE LA CRISE DE LA DETTE

Les historiens de l'économie nous apprennent que l'actuel problème de la dette n'est pas un phénomène nouveau, ni confiné au présent siècle, ni même réservé aux seuls pays en développement. La présente crise, engagée par le moratoire du Mexique il y a dix ans, survient dans un monde bien mieux préparé à faire face au problème qu'auparavant.

Collectivement, les pays avancés disposent en effet des ressources, institutions et mécanismes nécessaires pour trouver plus rapidement que jamais des solutions à de telles difficultés. On estime que, fin 1989, pas moins de 350 propositions avaient déjà été avancées pour traiter du problème de la dette des pays moins développés (PMD). Les solutions mises en oeuvre (annulations ou abrogations ponctuelles ou rééchelonnements) avaient changé le visage du « problème de la dette » dans le monde d'aujourd'hui.

Les quatre articles dans ce numéro portent sur différents aspects de la dette: une sorte de rapport intérimaire sur l'état du monde dix ans après le début de la crise.

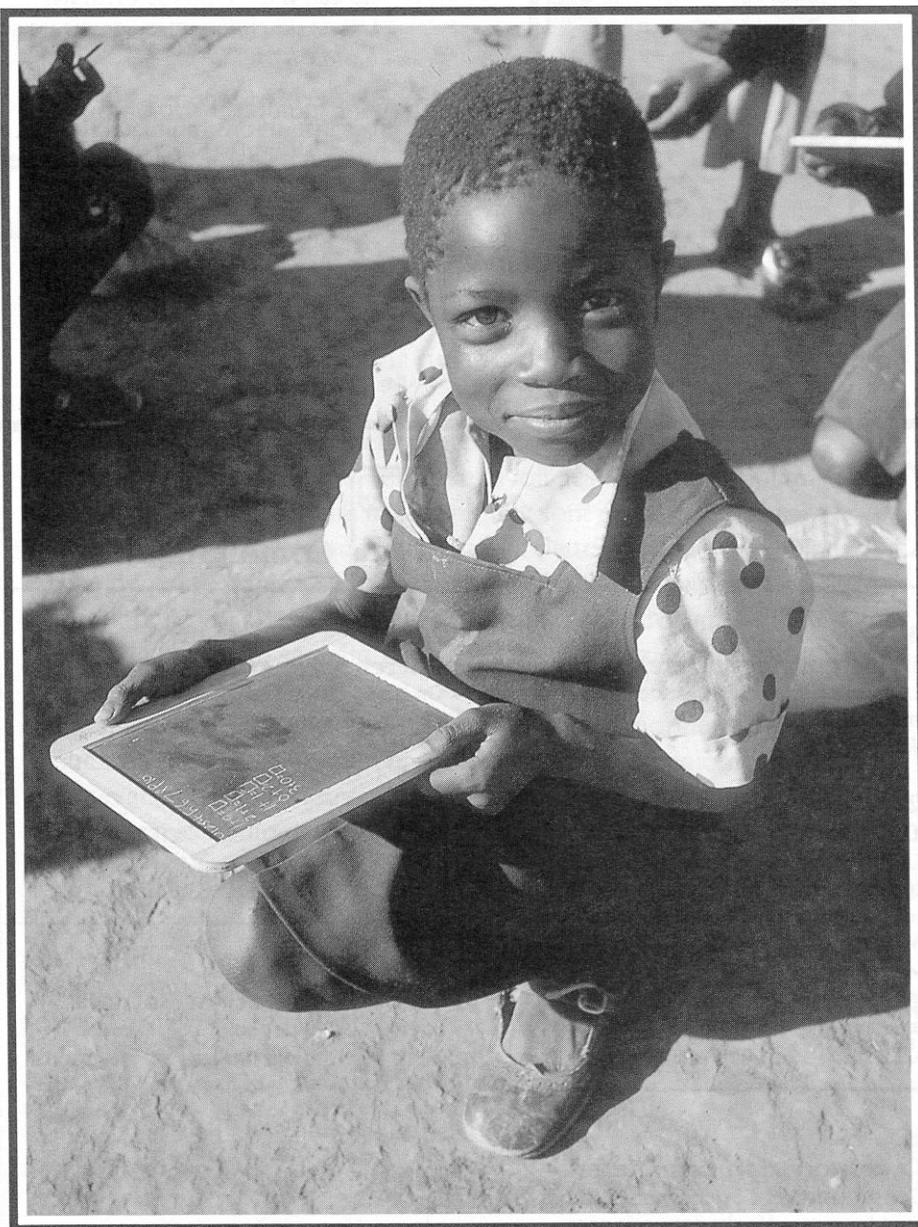
Pour se faire une idée du problème, considérons les chiffres suivants. Fin 1991, la totalité de la dette des pays en développement représentait 1 300 milliards \$US, dont un tiers pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Les créances étaient détenues pour environ la moitié par des sources officielles (institutions multilatérales et bilatérales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international); des créanciers privés contrôlant le reste. Précisons que cette moyenne masque toutefois des variations régionales. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud, les créanciers privés ne détiennent qu'environ le quart de la dette totale, alors qu'en Amérique latine, ils en contrôlent les deux tiers.

Si l'on mesure le fardeau de la dette, on constate là aussi des différences selon la région. Le ratio des paiements

d'intérêt par rapport à la valeur des exportations varie de 2,1 % pour les pays en développement d'Europe et du bassin méditerranéen, à 16,4 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Quant au solde de la dette totale comme proportion du PNB, il varie d'environ 30 % pour l'Asie du Sud à plus de 100 % pour l'Afrique subsaharienne.

MESURES RÉGIONALES D'ATTÉNUATION

Puisque l'essentiel du problème se manifeste en Amérique latine (et plus précisément dans les trois principaux pays du continent), il n'est pas surprenant que les efforts les plus concertés pour gérer la crise se soient concentrés sur cette région. Stephany Griffith-Jones décrit et évalue le plan Brady qui présentait des choix aux créanciers



La dette a forcé plusieurs pays à réduire les dépenses sociales.

	Paiements d'intérêt en % des exportations	Service de la dette en % du PNB
Ensemble des PVD	9,8	38,4
Afrique subsaharienne	9,5	106,1
Afrique du Nord et M.-O.	14,0	82,9
Europe et Méditerranée	2,1	36,3
Amérique latine et Antilles	16,4	37,4
Asie de l'Est et Pacifique	6,0	25,2
Asie du Sud	13,7	29,6

sur la manière de réduire leurs risques dans un pays donné, tout en accordant au débiteur des mesures correspondantes d'atténuation de la dette. La méthode Brady doit être comparée à d'autres efforts visant à gérer le problème dans la région. Griffith-Jones présente le cas du Chili où une série de politiques macro-économiques extrêmement rigoureuses, l'extraordinaire essor des exportations, le recours judicieux aux échanges « dettes contre avoirs » et des rachats de dettes ont permis de réduire le fardeau d'endettement du pays sans recourir au plan Brady ou à toute autre structure internationale.

Dans presque tous les pays où l'on a réussi à atténuer la dette par une action officielle concertée, des avantages n'ont pas tardé à se manifester. Parmi les avantages directs, Griffith-Jones cite la réduction du fardeau pour le pays: de 35 % pour le Mexique à 62 % pour le Costa Rica. Parmi les avantages indirects, il faut mentionner la baisse des taux d'intérêt locaux (à mesure que s'amenuise la pression sur le taux de change), la cadence accélérée des investissements locaux, la reprise des investissements de l'étranger et le retour au pays des capitaux en fuite.

Certes, tous les pays ne peuvent espérer rééditer le succès du Mexique et du Chili (et encore moins les petits pays) mais ce scénario est quand même préférable à la situation antérieure: arriérés qui se perpétuent, tentative d'ignorer les institutions financières internationales ou négociations qui traînent indéfiniment. Des exemples désastreux de telles tergiversa-

tions sont offerts par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil et le Pérou. C'est ce qui amène Griffith-Jones, en conclusion, à exhorter les parties à résolument intensifier leurs efforts pour trouver des solutions originales et décisives.

En Amérique latine, la situation s'est nettement améliorée. En Asie, le problème s'est toujours limité à un petit nombre de pays. Mais c'est en Afrique, où la crise frappe la majeure partie du continent, que le drame persiste. Le professeur Ibi Ajayi ne laisse aucun doute à ce sujet dans son sommaire sur le cas du Nigéria.

Du fait de son poids, le Nigéria semble toujours devoir dominer la scène dans la région, et sur la question de la dette il ne fait pas exception. Bien qu'il soit bien davantage endetté à l'égard de créanciers privés que ses voisins, sa problématique est essentiellement la même. Des années de restructuration extrêmement dures devaient fatalement avoir leur prix. Les gens commencent à se demander s'ils verront jamais la lumière au bout du tunnel. Le professeur Ajayi décrit quelques-uns des éléments-clés d'une éventuelle solution, mais son texte sert par-dessus tout à nous rappeler succinctement que la lutte se poursuit sans relâche.

LE VÉRITABLE POUVOIR DES MULTILATÉRALES

Si l'on ne se fiait qu'aux chiffres bruts, les institutions multilatérales pourraient passer pour des intervenants de second plan dans l'équation de la dette. En effet, et bien que la situation varie d'un pays à l'autre, les

multilatérales détiennent moins d'un cinquième de la dette globale des pays en développement. Pourtant, cela ne donne pas une idée exacte de leur véritable pouvoir, ni de leur rôle dans une éventuelle solution. Leurs prêts portent un « sceau d'approbation » qui ouvre ensuite la voie à d'autres sources de crédit. Leur apport (surtout celui du FMI et de la Banque mondiale) est absolument critique avant, durant, et après toute négociation. En outre, pour ce qui est des pays de moindre importance, particulièrement en Afrique, les multilatérales détiennent effectivement le gros des créances. Enfin, le plan Brady, ainsi que les autres initiatives officielles sur le même modèle, ont concrètement pour effet de remplacer les dettes bilatérales par des crédits multilatéraux.

Roy Culpeper examine le rôle des multilatérales dans la crise, sans perdre de vue que leurs services ne sont pas invariablement appréciés toujours et partout. Faisant abstraction du difficile problème des préconditions (avis auxquels un pays doit se soumettre avant d'obtenir le « sceau d'approbation » convoité) Culpeper met en évidence les caractéristiques significatives de l'endettement à l'égard des multilatérales. En principe, et pour diverses raisons, une dette multilatérale ne peut pas être restructurée. Au pire de la crise, des transferts nets de capitaux se faisaient des pays en développement vers les multilatérales.

Pour alléger le fardeau des pays débiteurs, Roy Culpeper suggère un certain nombre de modifications. Le FMI pourrait ainsi accroître son capital (fonds à prêter) en écoulant ses réserves d'or (idée appuyée par l'organisme lui-même dans le cadre d'une entente avec la Jamaïque en 1976). Les périodes de grâce et d'amortissement peuvent être étalées de façon à soulager les débiteurs sans avoir d'impact sur les recettes (et donc sur la cote de crédit) des multilatérales. Une plus forte proportion de leurs considérables profits pourrait être réinvestie dans le capital nécessaire aux mesures d'atténuation. Rien ne leur interdit de prendre des mesures en faveur des pays nécessiteux, allégeant le fardeau des plus démunis, sans que cela n'ait un impact sur leurs bilans.

Plus radicalement sans doute, Culpeper va jusqu'à proposer l'élimination de la distinction (qui remonte aux accords de Bretton Woods) entre le rôle du FMI (crises temporaires de balance des paiements) et celui de la Banque mondiale (crédits à plus long terme pour le développement), étant donné l'interaction évidente entre les deux questions. À tout le moins, cela impliquerait une restructuration fondamentale du fonctionnement du FMI; à l'extrême, son abolition pure et simple.

LE DÉFICIT DE L'ÉPARGNE

Avec ou sans les multilatérales, il existe un marché international des capitaux dans lequel les fournisseurs (créanciers) et les consommateurs (débiteurs) interagissent pour déterminer un prix (le taux d'intérêt) et une quantité. Dans son article, Peter Pauly examine ce marché et se penche sur la question de plus en plus préoccupante d'un apparent déficit mondial de l'épargne. Du côté de la demande, la restructuration des économies de l'Europe de l'Est et de la Communauté des États indépendants (l'ancienne Union soviétique) mettra davantage à contribution la masse des capitaux disponibles. Celle-ci se rétrécira dans la mesure où les deux principaux pays qui l'alimentaient naguère n'engendrent plus les mêmes excédents qu'autrefois, soit l'Allemagne (aux prises avec son unification) et le Japon (du fait d'une population vieillissante).

Simultanément, pourtant, entrent en jeu d'autres facteurs qui augmentent

l'épargne disponible et amenuisent la demande de capitaux, notamment la réduction des dépenses militaires. Pauly fait valoir que l'écart entre l'épargne planifiée et les investissements souhaités risque de ne pas être considérable, et il doute que cet écart représente un facteur important de l'avenir de certains pays. Il suggère de s'intéresser davantage à l'épargne locale sur laquelle les gouvernements ont un meilleur pouvoir d'intervention. Comme cela est souvent le cas, les pays les plus faibles sont aussi les plus vulnérables au contexte international, et Pauly plaide donc de façon toute particulière pour que l'on tienne compte du sort des pays en développement à très faibles économies.

LE RÔLE DE L'OCCIDENT

Cette série d'articles ne prétend pas faire le tour de la question. Mais les caractéristiques les plus notables de la dette ont été soulignées. Un trait commun relie tous les textes, et c'est d'essayer de savoir dans quelle mesure une éventuelle solution demeure encore à la portée de l'Occident. Certes, la stabilité du climat politique et le bon sens dans les politiques économiques des pays en développement restent des préalables. Mais tout en étant absolument nécessaires, ils ne garantissent pas le succès. Pour le reste, tout dépend de la volonté des créanciers (pays et institutions) à trouver une solution: souplesse dans les négociations, capacité des institutions à s'adapter aux nouvelles réalités et aptitude

à reconnaître la nature fortement intégrée du monde contemporain.

Certaines questions demeurent sans réponse. Il n'est pas facile de savoir, notamment, si la ruée de la communauté internationale sur les pays de l'Est est la préfiguration d'une « nouvelle frontière », ou bien l'amorce d'une nouvelle « crise de la dette ». À cet égard, que réserve l'avenir aux pays en développement dans la période post-Brady? Et qu'en est-il des pays qui ne sont ni assez grands, ni assez développés, ni assez stratégiquement importants pour mériter l'attention de la finance internationale? Enfin, même si la crise actuelle venait à se résorber complètement, avons-nous su mettre en place les structures nécessaires pour en éviter la réédition?

En définitive, le problème de la dette est à deux dimensions. Tout d'abord, la situation existante n'est pas complètement résolue. Si l'on songe à la nécessité absolue de retrouver une « bonne cote de crédit », la crise de la dette n'est pas terminée pour bien des PMD (et surtout ceux d'Afrique), dans la mesure où ils ne sont toujours pas « au dessus de tout soupçon » aux yeux de la finance internationale.

Deuxièmement, des mesures devront être prises pour s'assurer qu'une telle crise ne se reproduira plus jamais. Incontestablement, dans un marché qui fonctionne normalement, il y aura toujours des gagnants et des perdants. Il est impossible de garantir le recouvrement d'une créance et tout débiteur délinquant ne doit pas s'attendre à des mesures de charité. Ceci dit, il y a encore beaucoup à faire avant de pouvoir affirmer avec une quelconque certitude qu'une crise de cette magnitude est chose du passé.

Robinton Medhora, administrateur de programme, Politiques économique et technologique, Division des sciences sociales, CRDI.

Composition de la dette par région, 1991

