

Rapport

sur les risques de l'endettement international

du 12 mars 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser ci-après un rapport sur les risques de l'endettement international.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, les assurances de notre haute considération.

12 mars 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le renchérissement du pétrole, les difficultés rencontrées sur les marchés d'exportation du fait de la récession, la baisse de prix des matières premières et la hausse des taux d'intérêt ont fait monter en flèche les besoins de financement des pays débiteurs, en même temps qu'ils rendaient plus difficile l'accès de ces pays aux marchés monétaires et financiers internationaux. C'est précisément ce qui a déclenché la crise internationale de l'endettement. Onze pays en développement ou de l'Europe de l'Est réunissent à eux seuls 55 % du volume global de l'endettement qui s'élevait à la fin de 1982 à 750 milliards de dollars. Une trentaine de pays sont en retard dans leurs paiements avec l'étranger ou ont engagé des pourparlers avec leurs créanciers. Mais la crise de l'endettement affecte la plupart des pays du monde, qu'ils soient débiteurs ou créanciers, si bien que l'endettement international est devenu un problème mondial.

Face à ce problème, on a vu s'instaurer, de cas en cas, une procédure axée sur l'étroite collaboration entre les pays débiteurs, les créanciers publics et privés et les institutions internationales sous l'égide du Fonds monétaire international. Il importe de trouver la juste voie entre l'adaptation des pays débiteurs aux impératifs économiques - adaptation qui doit rester supportable sur les plans politique et social - et l'appel à des ressources de financement supplémentaires. Le processus d'assainissement s'étendra sur plusieurs années et son succès dépendra en fin de compte dans une large mesure de la capacité de l'économie mondiale à retrouver une croissance sans inflation et de la volonté des Etats industrialisés d'endiguer le protectionnisme et d'ouvrir davantage leurs marchés aux produits en provenance des pays débiteurs.

En Suisse, le volume des créances privées sur les principaux pays débiteurs n'est pas exactement connu, car les entreprises non bancaires et les investisseurs privés ne sont pas englobés dans la statistique. Selon une enquête de la Commission fédérale des banques, le montant des créances des grandes banques et des banques étrangères à l'égard de plus de 60 pays en difficulté s'élevait à la fin de 1982 à quelque 23 milliards de francs. Il était nettement inférieur aux fonds propres des établissements considérés. Les risques encourus par la Confédération et la Banque nationale sont également supportables, alors que le facteur d'insécurité est plus prononcé en ce qui concerne la garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Le Conseil fédéral est toutefois d'avis qu'il n'y a aucune raison pour l'instant de procéder à des amortissements sur les créances acquises par la GRE du fait de consolidations de dettes ni de convertir les avances de la Confédération en subventions à fonds perdu.

Les risques des placements fiduciaires effectués par l'intermédiaire de banques suisses, pour autant qu'ils relèvent d'un rapport consacré à l'endettement international, peuvent être considérés comme négligeables. Ces opérations font courir moins de risques aux banques que les crédits qu'elles accordent pour leur propre compte.

Le Conseil fédéral estime que les nombreuses mesures prises en matière de surveillance bancaire et la volonté de la Banque nationale de fournir en cas de crise une aide en liquidités suffisent pour parer à toute éventualité. S'agissant de la limitation du risque de la Confédération, il y aura surtout lieu à l'avenir de fixer l'ampleur et la composition des engagements de la GRE de telle manière que celle-ci ne soit pas tributaire à demeure des avances de la Confédération, tout en remplissant le but défini dans la loi, qui est de soutenir les exportations aux fins de promouvoir l'emploi.

De l'avis du Conseil fédéral, il y a de bonnes chances de venir à bout de la crise internationale de l'endettement. Cette crise n'est pas due à un vice fondamental du système, mais à une surcharge temporaire.

Vous trouverez en annexe (appendice I) le texte et le développement du postulat.

1 Introduction

S'il apparaît malaisé de trouver une solution à l'endettement international, cela tient à l'ampleur du phénomène et à sa complexité. La première difficulté réside dans le nombre élevé des Etats concernés. L'endettement est devenu un problème mondial qui, directement ou indirectement, touche aussi bien les pays débiteurs que les pays créanciers. Une trentaine de pays en développement ou de l'Europe de l'Est sont en retard dans leurs paiements à l'étranger ou sont en pourparlers avec leurs créanciers. Pour ces pays et pour d'autres encore, il est en outre devenu beaucoup plus difficile d'obtenir des crédits sur les marchés monétaires et financiers internationaux, et s'ils y parviennent, c'est à des conditions bien plus rigoureuses que naguère.

Mais la solution du problème est d'autant plus délicate que les objectifs à atteindre se concurrencent dans une certaine mesure. D'une part, l'accroissement du volume des crédits devrait être ramené à des proportions supportables, sans qu'il faille pour autant renoncer à accorder de nouveaux prêts et encore moins exiger le remboursement des crédits déjà alloués aux pays débiteurs secoués par la crise. Mais il est d'autre part indispensable que les pays débiteurs s'adaptent à la nouvelle situation économique et financière, sans toutefois sacrifier leurs possibilités de croissance.

S'agissant de l'assainissement des pays débiteurs, il faut trouver la juste voie entre l'adaptation aux impératifs économiques et l'appel à des ressources de financement supplémentaires. En mettant par trop l'accent sur l'un ou l'autre de ces aspects, on risque de compromettre le processus

de redressement. Aussi faut-il beaucoup de discernement pour apprécier si les mesures requises sont supportables des points de vue économique, financier, politique et social. Il importe à cet égard de considérer chaque cas individuellement de manière à tenir dûment compte de la disparité des situations nationales.

Nous nous proposons dans le présent rapport de dégager tout d'abord l'ampleur du problème de l'endettement en nous limitant aux pays en développement et aux pays de l'Est. Nous analyserons ensuite les causes du problème de la dette. Enfin, en abordant les mesures qui ont déjà été prises, nous répondrons aux questions soulevées par l'auteur du postulat.

2 Endettement extérieur des pays en développement et d'Europe de l'Est

L'endettement total des pays en développement et des pays de l'Est était estimé à la fin de 1983 en chiffre rond à 750 milliards de dollars américains (tableau 1 de l'appendice II). Il a quintuplé en l'espace de dix ans et les taux d'accroissement annuels ont atteint en moyenne 20,3 % jusqu'en 1981 (ou + 9,8 % en valeur réelle). La progression s'est considérablement ralentie en 1982 (+ 7,8 % ou + 0,5 % en valeur réelle) pour se maintenir l'an passé au même niveau (+ 7,4 % ou + 2,1 % en valeur réelle).

21 Pays accusant le plus fort endettement extérieur

Ainsi qu'il ressort du tableau 2 (appendice II), les 11 pays en développement ou de l'Europe de l'Est accusant le plus fort endettement extérieur réunissent à eux seuls 55 % de l'endettement total. Le tableau montre par ailleurs que si ces pays présentent sans conteste de très nettes disparités quant au coefficient du service de la dette¹⁾, ils

1) Intérêts et amortissement du capital rapportés au produit des exportations de biens et services.

dépassent néanmoins - à part quelques importantes exceptions - la moyenne des pays en développement (23,9 %).

22 Endettement extérieur et service de la dette des pays en développement

Si l'on compare la dette extérieure des pays en développement avec leurs exportations de biens et de services ("ratio de la dette"), on constate que cette relation s'est sérieusement détériorée en 1982 (tableau 3).

Tableau 3: Evolution du ratio de la dette et du ratio du service de la dette des pays en développement

	<u>Ratio de la dette</u> Dette extérieure en % des exporta- tions de biens et de services	<u>Ratio du service de la dette</u> Intérêts de la dette à court et à long terme et amortisse- ment de la dette à long terme en % des exportations
1973	115,4	15,9
1974	104,6	14,4
1975	122,4	16,1
1976	125,5	15,3
1977	126,4	15,4
1978	130,2	19,0
1979	119,2	19,0
1980	112,9	17,6
1981	124,9	20,4
1982	143,3	23,9

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, tableaux 33 et 35, pp. 201 et 204.

Durant la période qui a suivi le premier choc pétrolier de 1973, la croissance des exportations (1973-1978: 8,0 % par an en valeur réelle) est demeurée nettement inférieure à celle de la dette extérieure (10,7 % par an en valeur réelle).

Les crédits de soudure, puis les investissements engagés pour s'adapter à la hausse des prix du pétrole expliquent pour une bonne part l'accroissement rapide de la dette et la montée en flèche du ratio de la dette qui s'ensuivirent. Les premiers effets de ce processus d'ajustement autonome se manifestent toutefois dès 1978: c'est ainsi que la croissance de la dette (7,5 % en valeur réelle par an de 1978 à 1981) tomba en dessous de la croissance des exportations qui s'était elle-même accélérée (9 % par an en valeur réelle). La croissance de la dette, en dépit de la nouvelle flambée des prix du pétrole survenue dans l'intervalle, n'était plus que de 2,9 % en valeur réelle en 1982. Cela n'a toutefois pas suffi à compenser la chute de plus de 10 % du produit des exportations imputable à la baisse du volume des ventes à l'étranger et à la nette détérioration des termes de l'échange en valeur réelle.

L'évolution des ratios du service de la dette a été encore plus défavorable (tableau 3). Sous la pression des créanciers, les échéances des crédits ont dû être de plus en plus écourtées; quant aux taux d'intérêt, ils ont atteint - pour des raisons indépendantes de la volonté des pays débiteurs - des niveaux sans précédent tant en valeur nominale qu'en valeur réelle. Il est vrai que les divers groupes de pays n'ont pas tous été affectés dans la même mesure par cette évolution. Nous examinerons ci-après l'endettement extérieur des pays en développement ventilé par groupes de pays et par régions.

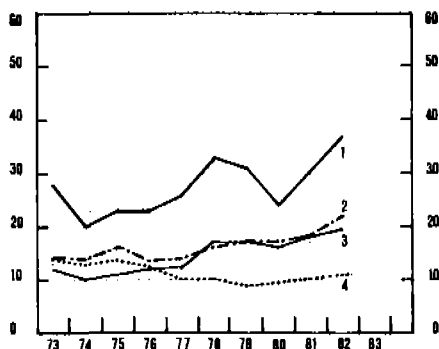
Pour ce qui est de la classification par groupes, le Fonds monétaire international (FMI) classe les pays en développement¹⁾ en pays exportateurs nets de pétrole et pays importa-

1) Ce groupe ne comprend ni le Sultanat d'Oman ni les pays de l'OPEP (à l'exception du Gabon et de l'Equateur). Pour l'attribution des pays aux divers groupes et sous-groupes, voir le tableau 4 (appendice II).

teurs nets de pétrole, ce dernier groupe étant subdivisé à son tour en trois sous-groupes:

- Principaux exportateurs de produits manufacturés ("pays nouvellement industrialisés")¹,
- Pays à faible revenu par habitant,
- Autres importateurs nets de pétrole.

Graphique 1: Evolution de 1973 à 1982 du ratio du service de la dette des pays en développement selon la classification par groupes de pays (en % des exportations de biens et de services



Légende:

- 1 Exportateurs nets de pétrole
- 2 Principaux exportateurs de produits manufacturés ("pays nouvellement industrialisés")
- 3 Autres importateurs nets de pétrole
- 4 Pays à faible revenu par habitant

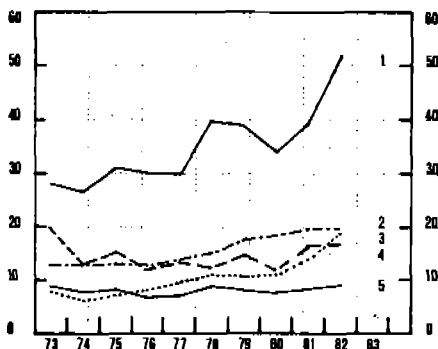
Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, graphique 15, page 68.

Le graphique précédent montre que pour toute la durée de la période considérée (1973-1982) le groupe des exportateurs nets de pétrole a enregistré et de loin le plus fort ratio

1) Pays nouvellement industrialisé, le Mexique est cependant rangé dans le groupe des pays exportateurs nets de pétrole.

du service de la dette (28,8 % en moyenne), suivi des pays nouvellement industrialisés (17,0 %), des autres pays importateurs nets de pétrole (15,6 %) et des pays à faible revenu par habitant (11,7 %).

Graphique 2: Evolution du ratio du service de la dette de 1973 à 1982 selon la classification géographique ou régionale (en % des exportations de biens et de services)



Légende:

- 1 Hémisphère occidental (tous les pays membres du FMI d'Amérique latine et de l'archipel des Antilles, à l'exception du Vénézuéla)
- 2 Europe
- 3 Afrique
- 4 Moyen-Orient
- 5 Asie

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, graphique 15, page 68.

Sur le plan géographique, on observe aussi des disparités parfois considérables dans le ratio du service de la dette (graphique 2). Compte tenu des valeurs moyennes, le tableau est le suivant: Hémisphère occidental (36,6 %), Europe (16,9 %), Moyen-Orient (15,7 %), Afrique (11,9 %), Asie (8,7 %).

23 Endettement extérieur des pays de l'Est

On note également une très forte disparité dans le degré d'endettement des pays de l'Est. Pris globalement (tableau 5, appendice II), leur endettement brut en monnaies convertibles s'élevait à la fin de 1981 à 92,1 milliards de dollars. Le ratio de la dette (dette nette en % des exportations en monnaies convertibles) avait passé à 125 % en 1979, mais est depuis lors en recul (115 % en 1982).¹⁾

3 La crise de l'endettement et ses causes

31 Alourdissement de la dette extérieure

L'alourdissement de la dette extérieure des pays en voie de développement s'explique par le déficit de leur balance des biens et services et par l'exode des capitaux.

Le déficit global des balances des biens et services de l'ensemble des pays en développement s'établissait en 1973 à 11,3 milliards de dollars pour atteindre en 1981 le chiffre record de 107,7 milliards de dollars. Il s'est toutefois nettement amenuisé ces deux dernières années (tableau 6, appendice II), le recul ayant surtout été observé dans les groupes de pays dont les déficits avaient marqué la plus forte progression au cours de la période 1973-1981 (pays exportateurs nets de pétrole et pays nouvellement industrialisés).

Mais dans un certain nombre de pays, la hausse rapide de la dette extérieure enregistrée de 1974 à 1982 reflète non seulement le déficit de la balance des biens et services, mais aussi les sorties de capitaux qui, dans certains cas extrêmes, expliquent jusqu'à 90 % de l'endettement.

1) FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, tableau 49, p. 218.

L'aisance des marchés monétaires et financiers internationaux a permis aux pays en développement de satisfaire sans peine et à des conditions avantageuses leurs besoins de financement. Ainsi que l'atteste la Banque mondiale¹⁾, les fonds ainsi empruntés dans le but surtout d'équiper ou de développer l'industrie d'exportation ont généralement été investis à bon escient et ont permis d'assurer à l'économie une remarquable croissance (taux de croissance annuel moyen de 5 % durant la période 1973 à 1980)²⁾, axée sur les exportations.

L'expansion du secteur des exportations a toutefois rendu les pays en développement toujours plus tributaires de l'évolution de l'économie mondiale. Le second choc pétrolier et la récession du commerce mondial, qui ont été suivis à leur tour d'une baisse des cours des matières premières et d'un renforcement du protectionnisme, ont sérieusement ébranlé ces pays. D'une part, en provoquant une baisse sensible du taux de croissance du volume des exportations (6,1 % en moyenne des années 1973 à 1980 et 0,5 % en 1982), d'autre part en entraînant une brusque détérioration des termes de l'échange (- 4,2 % en 1981 et - 3,1 % en 1982). Compte tenu des services, les exportations ont même diminué en 1982 de plus de 10 % en valeur réelle. La croissance économique a connu de la sorte une véritable chute dans les pays en développement (de 5,0 % en moyenne de la période 1973-1980 à 0,9 % en 1982).

1) BIRD, World Debt Tables 1982-3, février 1983. Dans son rapport sur l'évolution mondiale de 1983 (p. 43), elle relève que durant la période 1976-1980 le revenu de la production par dollar investi a été supérieur de près de la moitié à celui des anciens pays industrialisés.

2) Croissance économique réelle annuelle (moyenne des années 73-80):

Exportateurs nets de pétrole	6,5 %
Principaux exportateurs de produits manufacturés (pays nouvellement industrialisés)	5,7 %
Autres importateurs nets de pétrole	4,4 %
Pays en développement à faible revenu par habitant	3,6 %
Pays industrialisés	3,0 %

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, mai 83, tableau 38, p. 207 et tableau 1, p.170.

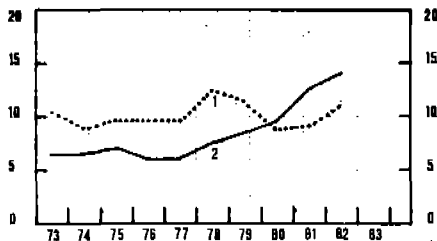
Certains pays débiteurs ont poursuivi trop longtemps leurs ambitieux programmes économiques sans prendre garde à la détérioration du contexte économique mondial. Par ailleurs, ils ont parfois trop peu investi dans les branches exportatrices et dans les biens de substitution des importations.

Au surplus, du fait de la politique monétaire restrictive menée dans les pays industrialisés, les taux d'intérêt ont atteint des niveaux records et la part de la dette rémunérable à taux variable avait fortement augmenté dans la plupart des pays en difficulté. Les intérêts à payer représentaient de la sorte une fraction de plus en plus importante du service de la dette (graphique 3). La forte hausse des taux sur les marchés monétaire et financier et le relèvement des marges d'intérêt ont très sérieusement aggravé le problème de l'endettement: une hausse de l'intérêt d'une unité de pourcentage occasionne aux pays débiteurs un coût supplémentaire de l'ordre de 2 milliards de dollars. Le processus de désinflation engagé à la fin de 1979 par les principaux pays industrialisés a eu, globalement, des effets plus brutaux que certains gouvernements ne l'avaient prévu. Si ces effets ont été particulièrement rigoureux, c'est que la lutte contre l'inflation a été essentiellement axée sur la politique monétaire.

Mais la politique suivie par les banques en matière de crédits a eu aussi dans ce contexte des effets fâcheux. Pour diverses raisons, à partir de 1979 déjà, elles se montrèrent de moins en moins disposées à accorder de nouveaux prêts¹⁾. Au surplus, on note la tendance - observée également chez les autres créanciers - à écourter les échéances des crédits, tandis que les taux pratiqués sur les marchés monétaires, en particulier sur l'euromarché, montaient encore plus vite que sur le marché financier à long terme. Cette conjonction de facteurs devait nécessairement aboutir à une crise de l'endettement.

1) Cf. Dennis G., *The Growth of International Bank lending*, in: "Aussenwirtschaft", fasc. III, 1983, p. 279.

Graphique 3: Remboursement de capitaux et paiements d'intérêts des pays en développement rapportés au volume des exportations de biens et services (en %)



Légende:

- 1 Remboursements de capitaux
- 2 Paiements d'intérêts

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, graphique 5, page 9.

La crise de l'endettement tient sans doute moins à l'ampleur même des dettes extérieures des pays en difficulté qu'à la dynamique de leur accumulation. Dans les pays en pleine expansion économique, de lourdes dettes n'ont rien d'exceptionnel. Qu'il suffise de songer au Canada dont la dette extérieure représentait avant la première guerre mondiale environ huit fois et demie le volume de ses exportations.

En résumé, la montée en flèche de la dette extérieure des pays en développement est imputable au gonflement des déficits des balances des biens et services et aux sorties de capitaux vers l'étranger. Le renchérissement du pétrole, les difficultés rencontrées sur les marchés étrangers du fait de la récession, la baisse du prix des matières premières et la hausse des taux d'intérêt ont, par leurs effets conjugués, provoqué la crise de l'endettement. Alors que le premier de ces facteurs

peut être considéré comme durable, les autres ont un caractère essentiellement cyclique et peuvent se résorber si le contexte économique mondial vient à s'améliorer. L'ampleur de la crise ne permet toutefois pas d'escompter une solution à brefs délais.

4 Mesures prises à ce jour pour résoudre la crise de l'endettement

Au début de la crise de l'endettement, certains estimèrent qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir et qu'il fallait laisser les choses suivre leur cours. Cela aurait signifié que plusieurs pays débiteurs auraient dû se déclarer insolvables. De ce fait, ils auraient cessé d'obtenir de nouveaux crédits et ils auraient été contraints d'équilibrer leur balance des biens et des services par des mesures économiques draconiennes ainsi que par l'institution d'un contrôle des changes. Cela aurait généralement provoqué dans ces pays une récession économique incontrôlée avec toutes les conséquences politiques et sociales que l'on peut imaginer. Au surplus, les mises en défaut des débiteurs par des créanciers privés ou officiels et les saisies qui en découlent auraient risqué d'entraver, voire de paralyser pour longtemps, les transactions commerciales et financières.

D'autres, pour éviter ces effets négatifs sur les pays débiteurs, proposaient une véritable remise de dettes. Il aurait fallu qu'un grand nombre de créanciers fussent disposés à renoncer, en tout ou en partie, à leurs avoirs qui auraient dû être amortis en conséquence. Gravement affectés le plus souvent dans leur situation financière, les créanciers n'auraient plus pu ni voulu allouer aux pays débiteurs les crédits nécessaires au maintien, avec eux, de relations commerciales normales. Par voie de conséquence, cela aurait suscité une tendance à la bilatéralisation des relations

commerciales et financières internationales. Une remise de dettes, qui aurait nécessairement impliqué le recours aux deniers publics, aurait indûment privilégié les pays nouvellement industrialisés, qui sont fortement endettés, par rapport aux autres pays en développement. Une telle solution serait difficilement acceptable, car une politique de développement harmonieuse vise à affecter les ressources publiques disponibles au premier chef aux besoins des pays les plus déshérités du Tiers-Monde. Mais la remise de dettes est surtout problématique en ce qu'elle crée un précédent. Le traitement de faveur consenti de la sorte aux pays les plus endettés rendrait l'endettement et l'insolvabilité séduisants pour les autres Etats, si bien que la prudence requise pour souscrire de nouveaux crédits et la volonté de s'acquitter du service de la dette en souffriraient.

Ces idées n'ont d'ailleurs trouvé aucun écho auprès des autorités compétentes et des créanciers. On a assisté au contraire à la mise en place, au fil des événements, d'une procédure fondée sur l'étroite collaboration de tous les intéressés - pays débiteurs, créanciers publics et privés, institutions internationales - et placée sous la coordination du FMI. Cette procédure est axée sur le rétablissement - tâche difficile s'il en est - de l'équilibre économique externe du pays débiteur. Cela implique pour lui, en règle générale, la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement économique très rigoureux, élaboré conjointement avec le FMI. Mais le pays débiteur a en même temps besoin d'un appoint de ressources financières lui permettant d'assurer la transition jusqu'à ce que les mesures d'ajustement aient déployé leurs effets.

Dans l'optique du bailleur de fonds pris isolément, il semblerait raisonnable de refuser de nouveaux crédits ou même d'exiger le remboursement des anciens prêts. Mais si tous

les bailleurs agissaient de même, le pays débiteur se verrait inévitablement acculé à l'insolvabilité avec toutes les conséquences déjà évoquées. C'est pourquoi il faut un organisme coordinateur soucieux d'éviter que les choses n'évoluent de la sorte. C'est là précisément la tâche du Fonds monétaire international. Il accorde aux pays débiteurs des crédits qui les aident à tenir jusqu'à ce qu'ils aient réussi à restaurer l'équilibre externe de leur économie. Pour s'assurer qu'ils prennent effectivement les mesures requises à cet effet, le FMI leur impose des obligations de politique économique ("conditionnalité").

Même dans notre pays, ces obligations sont parfois violemment critiquées. Les critiques portent surtout sur la nature de la conditionnalité: d'une part, les mesures imposées par le FMI toucheraient avant tout les couches les plus défavorisées de la population et seraient socialement inéquitables; d'autre part, elles compromettraient la croissance économique des pays débiteurs. Mais c'est oublier que les ressources dont dispose le FMI pour venir en aide aux pays débiteurs sont relativement limitées eu égard à l'ampleur des problèmes à résoudre. Les crédits qu'il accorde suffisent très rarement à couvrir le déficit de la balance courante (balance des revenus) du pays en difficulté qui demeure temporairement élevé même durant la période d'ajustement. Il est indispensable de faire encore appel à d'autres ressources financières (gouvernements, Banque mondiale, établissements bancaires). Un dollar prêté par le FMI entraîne en moyenne l'octroi de 4 dollars en provenance d'autres sources de financement. Mais pour remonter la cote du pays débiteur, il faut avoir quasiment l'assurance que sa situation économique extérieure se normalisera en temps utile.

Les banques actives sur le plan international ne sauraient se soustraire aux programmes de financement élaborés à l'intention des pays débiteurs. C'est ainsi qu'elles se sont engagées - ou

plutôt qu'elles ont dû s'engager sous la vive pression du FMI - non seulement à ne pas retirer les crédits alloués au Mexique et au Brésil, mais encore à les accroître de quelque 7 %. La statistique (tableau 7, ligne "Emprunts nets", appendice II) montre qu'en dépit de la crise de l'endettement, les pays en développement continuent à recevoir plus de capitaux qu'il n'en sort de leurs frontières. En revanche, la composition des flux de financement s'est transformée. Alors que la relation entre le financement officiel et le financement privé net était encore de 30 à 70 en moyenne des années 1978-1980, elle s'établissait en 1982 à 56 à 44.

Le renversement de cette relation ne saurait toutefois se prolonger indéfiniment. L'aide financière des gouvernements, des banques centrales et du FMI n'a qu'un caractère temporaire, même si, selon toute vraisemblance, elle s'étendra encore sur plusieurs années. Elle tend à permettre aux pays débiteurs de restaurer l'équilibre externe de leur économie, autrement dit à rétablir une situation dans laquelle le développement économique est financé par des afflux de fonds spontanés. Les crédits officiels ne visent donc pas à socialiser les pertes que pourraient subir les créanciers privés. Il faut rejeter l'idée que les créances privées sur l'étranger devraient être prises en charge par les gouvernements ou d'autres organes officiels.

En résumé, la procédure complexe mise au point pour conjurer la menace que la crise de l'endettement fait peser sur le système monétaire et financier international impose de sérieux efforts aux débiteurs et aux créanciers. Le processus d'assainissement s'étendra toutefois sur plusieurs années et son succès dépendra en fin de compte de la capacité de l'économie mondiale à retrouver une croissance sans inflation. Il en résulterait en effet une normalisation des taux d'intérêt et un renforcement de la demande d'importations des pays

industrialisés qui permettraient aux pays débiteurs de s'acquitter plus aisément de leurs obligations.

5 Crédits privés alloués par la Suisse aux principaux pays débiteurs

Par la force des choses, nous n'aborderons ici que les crédits bancaires, car il n'existe aucune statistique sur les créances détenues par les entreprises non bancaires suisses (entreprises d'exportation et assurances en particulier) et les investisseurs privés - à moins qu'elles ne soient garanties par la GRE ou la GRI.

S'agissant des opérations bancaires à l'étranger, nous nous baserons sur les données réunies et publiées par la Banque nationale. Pour bien interpréter ces chiffres, il importe de tenir compte de certaines particularités¹⁾ et du fait aussi que leur ventilation géographique est relativement sommaire. Il ressort d'une comparaison avec une enquête spéciale non publiée de la Commission fédérale des banques du printemps 1983 qu'ils reflètent tout de même assez bien les ordres de grandeur effectifs.

Le tableau ci-après montre que les créances sur l'étranger proviennent en majeure partie des grandes banques suisses, des banques en mains étrangères ou des filiales de banques étrangères (= banques étrangères) de même que des sociétés financières en mains étrangères. La part des grandes banques s'élevait à la fin de 1982 à 65,6 %, celle des banques étrangères à 22,7 % et celle des sociétés financières en mains étrangères à 4,7 %. Les risques géographiques se concentraient donc à raison de 93 % sur ces trois catégories, qui réunissent à elles seules 64,1 pour cent du bilan total de toutes les banques et sociétés financières opérant en Suisse.

1) C'est ainsi notamment que les chiffres ne sont pas consolidés et que le relevé est fonction du domicile du débiteur et non pas du pays où le risque pourrait se réaliser.

Créances sur l'étranger des banques et sociétés financières
à fin 1982¹⁾

	en milliards de fr.	en %
Banques cantonales	4,8	2,1
Grandes banques	150,4	65,6
Banques régionales	0,7	0,3
Caisses Raiffeisen	-	-
Autres banques, dont	52,4	22,8
Banques commerciales	(5,4)	(2,4)
Banques en mains étrangères	(43,9)	(19,1)
Sociétés financières, dont	12,0	5,2
Sociétés financières en mains étrangères	(10,8)	(4,7)
Filiales de banques étrangères	8,2	3,6
Banquiers privés	0,9	0,4
	<hr/>	<hr/>
	229,4	100,0

Un autre relevé (répartition des créances sur l'étranger par groupes de pays) montre que 74,5 % des créances sur l'étranger détenues par les banques et les sociétés financières opérant en Suisse étaient situées à la fin de 1982 dans les pays dits "de la BRI"²⁾ et dans les autres pays d'Europe occidentale, contre 5,9 % en Amérique latine et 2,1 % en Europe de l'Est, autrement dit dans les régions les plus touchées par la crise internationale de l'endettement. Les

1) "Les banques en Suisse en 1982", BNS, tableau 17, p.53.

2) Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, à l'exclusion de l'Irlande.

banques cantonales, les banques régionales et les caisses d'épargne, ainsi que la plupart des "autres banques" et sociétés financières suisses en mains suisses ont presque toutes leurs créances sur l'étranger dans les pays industrialisés¹⁾. On peut donc admettre que les créances sur l'Amérique latine et l'Europe de l'Est se trouvent exclusivement dans les grandes banques ainsi que dans les banques étrangères et les sociétés financières en mains étrangères.

Répartition des créances sur l'étranger par groupes de pays à la fin de 1982²⁾

	Toutes les banques et sociétés financières		Grandes banques	
	en milliards de fr.	en %	en milliards de fr.	en %
Pays affiliés à la BRI	152,0	67,4	102,2	69,1
Autres pays d'Europe occidentale	16,1	7,1	8,2	5,6
Europe de l'Est	4,7	2,1	2,1	1,4
Zone des Antilles	14,9	6,6	9,2	6,2
Amérique latine	13,3	5,9	9,6	6,5
Afrique	7,8	3,5	4,3	2,9
Moyen-Orient	6,3	2,8	3,7	5,8
Asie	10,3	4,6	8,6	5,8
	<u>225,4</u>	<u>100</u>	<u>147,9</u>	<u>100</u>

1) Les caisses de crédit mutuel et les caisses Raiffeisen n'ont aucune créance sur l'étranger.

2) "Les Banques en Suisse en 1982", BNS, tableau 18, p. 54.

Pour apprécier les risques, la relation entre les créances sur l'étranger et les fonds propres est plus pertinente que les chiffres absolus. Dans son rapport annuel de 1983, la Commission fédérale des banques note à cet égard que l'exposition-risque totale des banques¹⁾ dans plus de 60 pays en difficulté se montait à la fin de 1982 à environ 23 milliards de francs et était ainsi nettement inférieure en moyenne aux fonds propres des grandes banques et des banques étrangères assujetties à l'enquête de la Commission. Si l'on tient compte en outre des amortissements effectués et des réserves latentes librement disponibles, la situation des banques suisses peut être considérée comme relativement satisfaisante.

Un autre problème est celui des risques inhérents aux opérations interbancaires. C'est en effet une des spécialités de nos établissements bancaires que d'approvisionner en fonds à court terme de grandes banques étrangères actives sur le plan international, qui ont elles-mêmes des créances sur des pays en difficulté. C'est ainsi que le volume total des avoirs des banques et sociétés financières suisses dans des banques à l'étranger s'élevait à la fin de 1982 à 114 milliards de francs²⁾, ce qui représente à peu près la moitié de toutes leurs créances sur l'étranger et 20 pour cent en chiffre rond de leurs actifs. Les banques suisses encourent de la sorte des risques au second degré. Si, du fait des risques qu'elles ont pris, les banques étrangères devaient subir des pertes entraînant leur insolvabilité, les banques suisses pourraient elles aussi en pâtir. Il est impossible de prévoir l'ampleur de ces pertes, ni d'apprécier la probabilité du risque. Ce qui semble toutefois certain, c'est que seule une réelle crise financière serait de nature à déclencher une vague d'insolvabilités. Tout porte à croire cependant que les banques centrales des pays industrialisés prendraient, dans les limites de leurs compétences, les mesures nécessaires en vue de prévenir une telle crise.

1) Calculée sur une base consolidée et en fonction du pays où la crise pourrait se réaliser.

2) "Les banques en Suisse en 1982", BNS, tableau 94, p.272.

Le placement à titre fiduciaire de fonds à terme par les banques est une institution typiquement suisse qui ne se rencontre pas à l'étranger. Cette opération a essentiellement son origine dans la fonction de plaque tournante financière que joue notre pays, mais aussi dans le fait que les placements fiduciaires, pour autant que le débiteur soit domicilié à l'étranger, sont exonérés de l'impôt anticipé. Au surplus, du fait des risques élevés que comportent les crédits internationaux, le placement fiduciaire constitue aujourd'hui pour les banques une opération moins hasardeuse que les autres transactions habituellement conclues avec l'étranger (cf. "Les banques en Suisse en 1982", BNS, p. 45).

Aux termes de l'ordonnance d'exécution du 17 mai 1972 de la loi sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.02; appendice II, let. C, ch. 5), il faut entendre par "opérations à titre fiduciaire" "les placements et les crédits que la banque effectue ou accorde en son propre nom pour le compte et aux risques exclusifs du client, sur la base d'un ordre écrit. Le mandant supporte le risque de change, le risque de transfert et le risque d'insolvabilité du débiteur et il lui revient la totalité du rendement de l'opération; la banque ne perçoit qu'une commission".

La banque agissant à titre fiduciaire n'est donc responsable que de la bonne et fidèle exécution du mandat qui lui a été confié (CO art. 398, 2e al.) et, en cas de dommage, également des mesures qu'elle est tenue de prendre dans le domaine de la sauvegarde juridique et de l'information. Si le mandant ne choisit pas lui-même le débiteur et qu'il en laisse le soin à la banque - ce qui est généralement le cas - la responsabilité de cette dernière s'étend en particulier au choix judiciaires de l'emprunteur. Cette responsabilité limitée vaut si

l'établissement bancaire mandaté place les avoirs fiduciaires auprès d'une tierce banque. Si en revanche - ce qui est habituellement le cas - il place les fonds qui lui ont été confiés auprès d'une filiale ou d'une succursale à l'étranger de son propre groupe, une distinction est à faire dans l'appréciation du risque encouru par la banque mandatée.

Si la banque place les fonds qui lui ont été confiés auprès d'une de ses succursales à l'étranger, il n'y a pas à proprement parler d'opération fiduciaire: la banque est alors elle-même débitrice du mandant, l'argent de ce dernier est du capital emprunté et doit être inscrit comme tel au bilan. La banque répond en pareil cas sur sa fortune du "placement fiduciaire" effectué auprès de sa succursale.

Il en va différemment lorsque les avoirs fiduciaires sont placés auprès d'une filiale à l'étranger. On a alors affaire, d'un point de vue juridique formel, à une véritable opération à titre fiduciaire, puisque c'est le mandant qui supporte le risque d'insolvabilité. Il est vrai qu'en pareil cas l'exécution fidèle du mandat est soumise à de plus strictes exigences et que, par voie de conséquence, le risque augmente pour la banque d'être actionnée en dommages-intérêts par le mandant. En effet, elle est censée pouvoir mieux apprécier la situation financière de sa filiale que celle des établissements tiers. C'est pourquoi, le cas échéant, la banque fiduciaire - selon les circonstances et tant qu'elle sera elle-même en mesure de le faire - répondra des dettes de sa filiale et désintéressera le mandant. S'agissant du risque de transfert et surtout du risque de change, la responsabilité - comme dans le cas de la succursale - incombera toutefois au mandant.

Le volume des placements fiduciaires au sens propre du terme se montait à la fin de 1982 à plus de 160 milliards de francs (tableau 8, appendice II), dont 91 % étaient placés auprès de banques des pays industrialisés occidentaux (Japon compris)

et 6 % auprès de banques implantées dans la zone extra-territoriale des Antilles. Ainsi que le montre le tableau ci-après, il n'est généralement pas fait de placements fiduciaires dans les pays en développement, pas plus que dans les pays de l'Est.

Répartition géographique des avoirs fiduciaires placés à l'étranger à la fin de 1982

Pays affiliés à la BRI	146,40	milliards
Autres pays d'Europe occidentale	3,74	"
Europe de l'Est	0,02	"
Zone des Antilles	9,53	"
Amérique latine	1,58	"
Afrique	0,92	"
Moyen-Orient	1,05	"
Asie	1,22	"
	<hr/>	
	164,46	milliards

Source: "Les banques en Suisse en 1982", BNS, p. 56.

La part des avoirs pseudo-fiduciaires placés dans des succursales étrangères de banques suisses est d'environ 20 milliards de francs, alors que le volume total des avoirs fiduciaires à l'étranger s'élevait à la fin 1982 à plus de 180 milliards (cf. Bulletin mensuel de la BNS, no 3, mars 1983).

S'agissant de l'appréciation du risque inhérent aux placements fiduciaires, on arrive aux conclusions suivantes:

- ces opérations sont moins hasardeuses pour les banques que l'octroi de crédits à leurs risques et périls;
- les placements fiduciaires auprès de banques tierces entraînent uniquement une responsabilité pour la bonne exécution du mandat, en particulier en ce qui concerne le choix de l'emprunteur;

- sous l'angle de l'endettement international, les risques présentés par les transactions fiduciaires peuvent être qualifiés de mineurs.

7 Perspectives d'amortissement des créances suisses et de rééchelonnement des principales dettes étrangères pour les cinq ans à venir

On aura compris, par les considérations qui précèdent, que le problème de l'endettement peut être résolu pour autant qu'un certain nombre de conditions soient réunies dans un proche avenir (aboutissement du processus d'ajustement économique dans les pays débiteurs - notamment au plan des politiques budgétaire et de change -, croissance économique durable et sans inflation dans les pays créanciers, baisse des taux d'intérêts réels, suppression des barrières commerciales, flux financiers d'appoint). La situation semble évoluer dans un sens favorable. On ne saurait toutefois prévoir ni les mesures que nous serons amenés à prendre ces cinq prochaines années en matière de consolidation de dettes, ni leur ampleur. Même en recourant aux méthodes d'enquête les plus perfectionnées, on ne réussira pas non plus à dégager des structures fiables en matière d'échéances. Si les échéances fixées conventionnellement pour les divers crédits sont connues, il n'en va pas de même des échéances effectives. C'est ainsi que nombre de crédits ont une échéance à court terme, mais sont en fait constamment renouvelés. La ventilation des crédits en fonction de leur durée crée de la sorte des problèmes quasiment insurmontables. Ce qui est toutefois certain, c'est qu'il n'y aura pas ces prochaines années de remboursements nets de la part des pays fortement endettés. Ces pays auront besoin de nouveaux fonds si l'on ne veut pas qu'ils soient contraints de prendre des mesures d'assainissement économique insupportables sur les plans politique et social. Les créanciers suisses seront d'ailleurs appelés à apporter leur

contribution en participant à de nouvelles opérations de consolidation de dettes et en continuant à allouer de nouveaux crédits. Il importe également de relever l'importance à cet égard de l'aide suisse au développement sous ses formes bilatérale et multilatérale, quand bien même les ressources mises en jeu sont surtout destinées aux pays les plus déshérités du Tiers-Monde, qui ne sont pas touchés au premier chef par le problème actuel de l'endettement.

8 Engagements de la Confédération envers l'étranger, garantie contre les risques à l'exportation (GRE) et Banque nationale

Après avoir examiné aux chapitres 5 et 6 les crédits privés alloués par la Suisse aux principaux pays débiteurs, nous analyserons ci-après les trois catégories de crédits à caractère officiel (GRE, Confédération et Banque nationale).

81 Risques de la GRE

La GRE accepte d'assurer le risque de transfert, le risque de change et - pour autant qu'il s'agisse de livraisons destinées à des collectivités publiques - le risque du ducroire. La GRE est financièrement autonome, mais la Confédération lui accorde, au besoin, des avances.

Les engagements pris par la GRE s'élèvent au total à 3,5 milliards de francs envers les pays d'Amérique latine et à 2,2 milliards envers les pays de l'Europe de l'Est (état au 31 déc. 1983).

Les sinistres imputables au risque de transfert enregistrés par la GRE sont montés en flèche ces dernières années en raison de l'insolvabilité des pays débiteurs¹⁾. Concurremment

1)	1980:	97 millions de fr.
	1981:	109 millions de fr.
	1982:	181 millions de fr.
	1983:	299 millions de fr.

avec les très fortes indemnités déjà versées précédemment pour pertes sur les cours, cette progression explique que les réserves du Fonds GRE se soient épuisées et que la Confédération ait été amenée pour la première fois en 1982 à consentir une avance de 109,2 millions de francs. Les autorités fédérales ont dû accorder une nouvelle avance de 240 millions en 1983 et l'on peut d'ores et déjà affirmer sans grands risques de se tromper que cette évolution ira encore en se renforçant. On ne saurait toutefois prévoir l'ampleur des avances nécessaires, car cela dépendra des délais dans lesquels les pays débiteurs réussiront à rééquilibrer leurs balances des paiements et à rétablir leur crédit.

S'agissant des paiements que la GRE est amenée à effectuer au titre des retards de transfert aux exportateurs suisses, on notera qu'ils ne sont pas effectués à fonds perdu (à la différence de l'indemnisation des pertes de cours couvertes par l'assurance du risque de change), puisque la GRE reçoit en contrepartie des créances rémunérées (état au 30 nov. 1983: 428,6 millions de fr.). En effet, dans le cas des dommages de transfert, il ne s'agit généralement pas de dettes contestées ou remises, mais d'un étalement des échéances intervenu généralement dans le cadre de procédures multilatérales et bilatérales de consolidation. Si un pays débiteur réussit à rééquilibrer sa balance des paiements et à bénéficier ainsi de nouveaux crédits, on est en droit d'espérer qu'il parviendra de nouveau à honorer ses échéances.

A quelques rares exceptions près, les pays débiteurs se sont acquittés tôt ou tard de leur arriérés dans le passé. Il est certes impossible d'en tirer des conclusions certaines pour l'avenir, mais il faut se souvenir des obstacles évoqués au chapitre 4 qui s'opposent à une répudiation unilatérale ou à une remise des dettes.

De toute façon, il n'y a aucune raison pour l'instant de procéder à des amortissements sur les créances acquises par la GRE et de transformer les avances de la Confédération à la GRE en subventions à fonds perdu.

82 Risques de la Confédération

Si la Confédération n'a pas d'encours directs de crédits dans les pays de l'Est, ceux qu'elle a dans les pays en développement s'élevaient fin 1982 à 252 millions de francs:

- 144 millions de francs étaient des créances sur des pays appartenant, selon le tableau 2, aux nations les plus endettées (130 millions pour la seule Turquie),
- 98 millions de francs représentaient des avoirs inclus dans une ou plusieurs consolidations.

Nous avons décidé le 14 janvier 1981 que les exportateurs suisses devraient supporter eux-mêmes, dans les cas de consolidations de dettes, la fraction non couverte par la GRE, autrement dit le solde du risque. Depuis lors, les engagements directs de la Confédération consécutifs à des opérations de consolidation de dettes n'augmentent plus. Des augmentations pourraient tout au plus provenir des crédits votés au titre de la coopération suisse au développement. Mais comme notre aide au développement est surtout accordée sous forme de contributions à fonds perdu, ce risque est faible.

La Confédération supporte par ailleurs des risques indirects, puisqu'elle répond de la GRE (cf. sur ce point nos explications au ch. 81) et qu'elle a accordé des garanties dans le cadre de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse aux mesures monétaires internationales.

Le tableau ci-après montre que le montant des engagements

de garantie pris sur la base de cet arrêté était à la fin 1983 de 140,5 millions de dollars:

- Crédit au Portugal 15,0 millions US-\$
- Crédit à la Turquie 45,5 millions US-\$
- Crédit à la Yougoslavie 80,0 millions US-\$

Il n'y avait à la fin de 1983 aucun crédit en cours dans le cadre des Accords généraux d'emprunt (AGE). Les deux Chambres ont approuvé à la session de décembre 1983 l'adhésion de notre pays aux AGE élargis. En vertu des nouvelles dispositions légales, les crédits éventuellement requis seront alloués par la Banque nationale sans garantie de la Confédération, si bien que cette dernière n'aura plus d'engagements à ce titre.

83 Risques de la Banque nationale

A l'heure qu'il est, la Banque nationale n'a, sur des pays en difficulté, aucune créance qui ne soit garantie par la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral précité. Elle ne saurait donc subir de ce fait des pertes consécutives à des crédits qu'elle aurait directement accordés. Les réserves de change de notre institut d'émission sont placées en fonds publics des principaux pays industrialisés, auprès des institutions monétaires de même que sur le marché monétaire étranger, en particulier américain. Par ailleurs, les crédits suivants accordés au FMI et ne bénéficiant pas de la garantie fédérale étaient en cours le 31 décembre 1983:

- 636 millions de DTS (1'451 millions de fr.) au titre de la "facilité Witteveen";
- 118 millions de DTS (269 millions de fr.) au titre de la facilité accordée en 1981 par diverses banques centrales.

D'autre part, dans le cadre d'un financement de relais mis en place au début de 1984 par diverses autorités monétaires

et l'Arabie saoudite, la Banque nationale a alloué au FMI une promesse de crédit de 180 millions de DTS (411 millions de fr.). Il n'en a toutefois pas encore été fait usage.

Le Parlement ayant approuvé à la dernière session d'hiver l'adhésion de notre pays aux AGE élargis, la BNS pourra en outre être amenée à ouvrir au FMI des crédits à ce titre jusqu'à concurrence de 1'020 millions de DTS (2,3 milliards de fr.).

Pour ce qui est des crédits alloués au FMI, le risque de pertes est également faible. Le FMI est en effet un débiteur de premier ordre. Il n'a enregistré jusqu'ici aucune perte, il a amassé au fil des ans de substantielles réserves et il occupe, chez les débiteurs, une place à part quant au remboursement des crédits. Pour que la Banque nationale subisse une perte, il faudrait que les réserves du FMI soient épuisées et que les ressources provenant des quotes-parts et des augmentations de quotes-parts des pays membres ne suffisent pas à combler un éventuel découvert. Mais cette éventualité n'est guère probable.

9 Mesures visant à réduire les risques actuels et à empêcher un nouvel endettement ou un accroissement des risques pour l'Etat et la place financière

Le problème de l'endettement ne peut être désamorcé que par la coopération et la solidarité internationales. C'est grâce à cette collaboration, nous l'avons vu, qu'il a été possible de sauver du désastre le système financier international et, partant, l'économie mondiale. Dans le cadre des efforts visant à stabiliser le système financier international, le FMI a joué un rôle de coordinateur. Il sera appelé, à l'avenir également, à assumer une fonction de catalyseur. C'est pourquoi ses

ressources ont été fortement accrues par le biais d'un relèvement des quotas et de l'élargissement des Accords généraux d'emprunt (AGE). La Suisse a participé à cet accroissement des fonds en portant sa contribution aux AGE de 865 millions à environ 2,3 milliards de francs (1'020 millions de DTS).

A plus long terme, le problème de l'endettement ne peut être résolu que si l'on a la certitude que les pays débiteurs accepteront d'opérer les ajustements économiques nécessaires. Si l'on peut en toute bonne foi être partagé sur les modalités des programmes d'assainissement, il importe, en tout état de cause, de veiller à ce que les mesures ne suscitent pas de troubles sociaux et ne provoquent pas une déstabilisation politique des pays concernés. De surcroît, il faut prendre garde à ne pas paralyser des années durant les investissements. Cela entraînerait en effet une érosion de l'appareil de production, c'est-à-dire de la base sur laquelle les pays débiteurs doivent pouvoir s'appuyer pour opérer leur redressement économique et assurer le service de leur dette. Mais quelle que soit la procédure que l'on préconise, il est un fait indéniable, c'est qu'on ne saurait éviter les coûts sociaux afférents à tout effort de réadaptation et qu'il importe donc de répartir ce fardeau équitablement.

Mais la solution à long terme du problème de la dette requiert aussi une croissance économique durable dans la stabilité des prix. Cette condition ne peut se réaliser que si les pays industrialisés acceptent, de leur côté, de procéder à d'indispensables ajustements de leurs structures économiques, d'ouvrir leurs marchés et de lutter contre le protectionnisme. Il importe en outre qu'ils harmonisent le cours de leurs politiques budgétaire et monétaire. D'incessants changements de cap de la politique économique renforcent le socle d'inflation, font monter les taux d'intérêt, perturbent les marchés des changes et compromettent la croissance de l'économie

mondiale, ce qui stimule à son tour les tendances protectionnistes.

Si l'on entend créer les préalables requis pour une solution à long terme, il est également indispensable de renforcer le rôle que le FMI joue en matière de surveillance économique. On évitera ainsi qu'une conjonction de facteurs négatifs ne provoque à nouveau une crise de l'endettement. C'est pourquoi la Suisse, tout en n'étant pas membre du Fonds, se doit d'appuyer elle aussi les efforts accrus qu'il déploie dans ce sens.

Toute amorce de solution à long terme implique aussi une connaissance meilleure et surtout plus précoce des risques géographiques. Il y a tout lieu de se féliciter à cet égard des efforts déployés par les banques à vocation internationale qui, en créant récemment l'Institut financier international, manifestent leur volonté de mieux connaître les engagements des différents pays. Mais il faut aussi améliorer le recensement et la limitation des risques par les banques elles-mêmes.

Le Comité des règles et pratiques du contrôle bancaire créé sous les auspices de la BRI joue lui aussi un rôle non négligeable. Son but est surtout d'examiner en commun les problèmes de surveillance découlant de l'internationalisation du secteur bancaire, d'élaborer autant que possible des projets de solutions et de promouvoir la collaboration entre les autorités de surveillance. C'est de ces principes, qu'il édicte sous forme de recommandations, que s'inspirent les autorités de surveillance bancaire des pays siégeant au sein du Comité. Les recommandations du Comité ont trait notamment au "contrôle des comptoirs étrangers des banques" ("Concordat de Bâle") et à la proportion des fonds propres dans les banques à vocation internationale. Elles concernent aussi, en particulier, le traitement des risques liés à l'endettement international et la constitution à cet effet de provisions appropriées.

Les autorités suisses n'ont pas l'intention de restreindre le libre mouvement des capitaux, si important pour notre économie. Elles concentrent plutôt leurs efforts sur les mesures propres à améliorer la surveillance des banques, à prévenir la crise bancaire et à limiter les risques encourus par l'Etat du fait de la GRE.

Dans notre pays, les recommandations précitées du "Comité des règles et pratiques du contrôle bancaire" sont déjà amplement suivies en vertu des prescriptions actuelles régissant les banques. Depuis qu'a été instituée en 1978 la circulaire sur les directives de consolidation des bilans, la Commission fédérale des banques reçoit les bilans consolidés des établissements bancaires ou financiers directement ou indirectement dominés par des banques, qu'ils aient leur siège en Suisse ou à l'étranger; par ailleurs, à la suite de la révision en 1980 de l'ordonnance sur les banques, les prescriptions sur les fonds propres et donc aussi le supplément pour créances sur l'étranger - majoré à cette occasion - sont également appliqués sur une base consolidée. En outre, la Commission des banques fixe de plus en plus son attention depuis quelques années sur les risques de l'endettement international (cf. rapports annuels de la Commission des banques de 1976, 1977, 1981-1983). Elle a non seulement cherché à savoir comment les établissements bancaires de notre pays s'y prennent pour recenser, évaluer et limiter les risques géographiques, mais elle leur a fait encore savoir que les problèmes d'endettement et de solvabilité devaient aussi se refléter dans les bilans et les comptes de pertes et profits. Dans le cadre d'une enquête spéciale de janvier 1983, elle a enfin réexaminé la pratique suivie par les banques en matière de rectifications de valeurs pour les prêts accordés aux pays en difficulté et elle est intervenue auprès des établissements qui ne respectaient pas le principe d'une prudente estimation. A l'heure qu'il est, la Commission des banques est d'avis qu'un taux de

rectification d'environ 20 % sur ces engagements est approprié. On peut en principe affirmer que nos prescriptions sur les fonds propres, tout comme les exigences relatives aux provisions pour avoirs placés dans les pays en difficulté, sont parmi les plus rigoureuses du monde et contribuent à la stabilité de notre système bancaire.

Pour ce qui a trait aux mesures visant à prévenir une crise bancaire, il faut se rendre compte qu'une telle crise entraînerait un énorme appel de liquidités. En l'occurrence, la Banque nationale pourrait et accepterait de s'écarter momentanément de son objectif d'expansion monétaire. Il ne serait toutefois pas question d'accorder des crédits à découvert, mais les établissements bancaires devraient déposer des actifs dits bancables et qui répondent donc aux exigences posées par la Banque nationale. La reprise de créances douteuses serait par conséquent exclue et il n'y aurait pas lieu de craindre que les banques menacées soient renflouées grâce aux deniers publics. Les actifs bancables détenus aujourd'hui par notre système bancaire devraient dans l'ensemble permettre de lui fournir un appoint suffisant de liquidités par les voies traditionnelles. Mais vu les étroites relations de nos banques avec l'étranger et l'interdépendance des marchés financiers, il pourrait également s'avérer nécessaire de leur fournir des liquidités internationales sous forme notamment de dollars américains. Grâce à ses importantes réserves de devises mobilisables à court terme, la Banque nationale est aussi bien armée à cet égard. Il est vrai qu'en pareil cas la réussite dépendra beaucoup de l'efficacité de la collaboration internationale, les autorités monétaires américaines jouant à cet égard un rôle clé.

S'agissant de la limitation du risque de l'Etat, il y aura lieu surtout de fixer l'ampleur et la composition des engagements au titre de la GRE de telle manière qu'elle puisse

remplir le but défini dans la loi, qui est de soutenir les exportations aux fins de promouvoir l'emploi sans être tributaire à demeure des avances de la Confédération.

A notre avis, il y a de bonnes chances de venir à bout de la crise internationale de l'endettement. Cette crise n'est pas due à un vice fondamental du système, mais à une surcharge temporaire. S'il est vrai qu'on a beaucoup parlé dans le passé de l'interdépendance de l'économie mondiale, on n'en a guère tiré les conséquences qui s'imposaient dans l'élaboration des politiques nationales. Comme il n'y a pas de solution de rechange raisonnable à la division internationale du travail, nous n'avons pas d'autre choix que de suivre à l'avenir la voie que nous venons de tracer.

82.557 Postulat Reiniger du 6 octobre 1982

Risques inhérents à l'endettement international. Rapport

Nous prions le Conseil fédéral de faire rapport au Parlement sur la part suisse à l'endettement international des pays en développement et des pays de l'Est. Ce rapport devra notamment donner des précisions sur les échéanciers, sur les risques auxquels la Suisse doit faire face, ainsi que sur les possibilités d'éviter que la Confédération ne doive assumer des risques pris par des établissements de crédit privés.

Cosignataires: Baechtold, Bäumlin, Borel, Bratschi, Bundi, Deneys, Eggenberg-Thoune, Gerwig, Gloor, Hubacher, Jaggi, Loetscher, Meier Werner, Meizoz, Morel, Morf, Neukomm, Ott, Reimann, Riesen-Fribourg, Robbiani, Rubi, Vannay, Weber-Arbon, Zehnder (25)

Développement

L'endettement de nombreux pays en développement et de quelques Etats de l'Europe de l'Est a atteint un degré inquiétant. Pendant des années, l'expansion des échanges commerciaux avec ces pays n'a pu se faire que grâce à l'octroi de crédits. Des pays fortement endettés risquent de devenir insolubles dans un avenir rapproché, ce qui ferait courir de grands risques à certains établissements bancaires et financiers suisses. Par ailleurs, les consolidations de dettes font courir le danger que l'Etat doive assumer les risques pris par les établissements prêteurs. La garantie contre les risques à l'exportation entraîne aussi de lourds engagements financiers pour la Confédération. L'endettement international est ainsi le danger le plus grave qui pèse actuellement sur l'économie et l'emploi.

Le rapport du Conseil fédéral sollicité par notre postulat doit servir à jeter plus de clarté sur les paramètres suivants:

1. Le niveau actuel des crédits publics et privés engagés par la Suisse auprès des principaux pays débiteurs;

2. les risques que courent les avoirs fiduciaires transitant par la place financière suisse, particulièrement les fonds placés par les banques suisses dans leurs filiales étrangères;
3. l'amortissement présumé des dettes contractées à l'égard de la Suisse, et les consolidations éventuelles des dettes des principaux pays débiteurs, qu'on peut prévoir pour ces cinq prochaines années;
4. les risques que feraient peser sur la garantie contre les risques à l'exportation, sur la caisse fédérale et la Banque nationale, de telles consolidations, ainsi que les déclarations d'insolvabilité éventuelles;
5. les possibilités de diminuer les risques actuels;
6. les démarches qu'on pourrait entreprendre pour empêcher un endettement ultérieur de l'Etat et de la place financière, et plus particulièrement les moyens de limiter les risques entraînés par l'exportation de capitaux, sur la base de l'article 8 de la loi sur les banques.

Tableau 1: Evolution de l'endettement international¹⁾
(en milliards de dollars américains)

	<u>Pays en développement²⁾</u>	<u>Europe de l'Est³⁾</u>	<u>Total</u>
1973	130,1	17,6	147,7
1974	160,8	24,0	184,8
1975	190,8	37,3	228,1
1976	228,0	47,6	275,6
1977	178,5	56,5	335,0
1978	336,3	67,5	403,8
1979	396,9	80,9	477,8
1980	474,0	89,2	563,2
1981	555,0	92,1	647,1
1982	612,4	85,0 ⁴⁾	697,4
1983	664,3	85,0 ⁴⁾	749,3

Légende et sources:

- 1) Endettement brut
- 2) FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, mai 1983, tableau 32, p. 200
- 3) OCDE, Tendances des marchés des capitaux; décembre 1977, mars 1981, mars 1983
- 4) Société de Banque suisse, fasc. no 24, mars 1983, p. 6

Appendice II

Tableau 2: Les 11 pays en développement ou d'Europe de l'Est accusant le plus fort endettement extérieur à la fin de 1982 (en milliards de dollars américains)

	Endettement en valeur en \$ absolue	en % de (1)	Taux du ser- vice de la dette ²⁾	en %	Part en % dans le total des exporta- tions des pays en développement
Brésil	84,0	11,2	70		5,9
Mexique	83,0	11,1	55		6,3
Argentine	43,0	5,8	96		2,4
Corée du Sud	37,0	4,9	14		6,4
Vénézuéla	27,0	3,6	26		5,5
Israël	25,5	3,4	24		1,5
Pologne	25,0	3,4	150		---
Indonésie	24,0	3,2	17		5,8
Turquie	22,5	3,0	33		1,7
Inde	21,0	2,8	15		2,1
Yougoslavie	20,5	2,7	28		3,0
T o t a l	412,5	55,1			40,6

(1) Total des
pays en déve-
loppement et
des pays de
l'Est

748,4	100
-------	-----

(2) Pays en
développement¹⁾

100

(3) Moyenne
des pays en
développement

23,9

Légende:

- 1) y compris l'Indonésie et le Vénézuéla
2) = Remboursements des intérêts et du capital rapportés aux
produit des exportations de biens et de services

Sources:

- FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, tableaux 32/33
- Tableau 1
- FMI, Statistiques financières internationales.

Tableau 4: Répartition par le FMI des pays en développement¹⁾
entre les divers groupes et sous-groupes

1. Exportateurs nets de pétrole:

Bahreïn, Bolivie, Congo, Equateur, Egypte, Gabon, Malaisie, Mexique, Pérou, Syrie, Trinité-et-Tobago, Tunisie.

2. Importateurs nets de pétrole

21 Pays exportant surtout des produits manufacturés

Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Corée, Grèce, Hong-Kong, Israël, Portugal, Singapour, Yougoslavie.

22 Pays à faible revenu par habitant (au plus 350 \$ en 1978)

Afghanistan, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Birmanie, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, République populaire de Chine, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Haute-Volta, Inde, Kampuchea, Kenya, Laos, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, Ouganda, Pakistan, Ruanda, Iles Salomon, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Tanzanie, Tchad, Togo, Vanuatu, Vietnam, Zaïre.

23 Autres pays importateurs de pétrole

Tous les pays en développement ne figurant ni dans le 1er groupe ni dans les sous-groupes 21 et 22¹⁾.

1) A l'exclusion du Sultanat d'Oman et des pays de l'OPEP (à l'exception du Gabon et de l'Equateur).

Tableau 5: Endettement brut des pays de l'Est en monnaies fortes
(en milliards de dollars américains)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Δ%	1981/73
Bulgarie	1,5	1,7	2,4	3,2	3,7	4,3	4,4	3,5	2,9		93,3
Tchécoslovaquie	0,9	1,1	1,5	1,9	2,6	3,2	4,1	4,9	4,9		444,4
RDA	2,8	3,6	4,9	5,8	7,1	8,9	10,9	13,8	14,8		428,6
Hongrie	2,0	2,3	3,2	4,0	5,7	7,5	8,5	9,5	8,8		340,0
Pologne	2,5	4,9	7,8	11,5	14,0	17,8	22,7	25,1	25,3		912,0
Roumanie	2,1	2,4	2,8	2,9	3,6	5,2	7,0	9,6	11,0		423,8
URSS	4,0	5,9	11,4	14,8	15,6	16,4	18,1	18,6	20,0		400,0
Banques du COMECON	1,8	2,1	3,3	3,5	4,2	4,2	5,2	4,2	4,4		144,4
T o t a l	17,6	24,0	37,3	47,6	56,5	67,5	80,9	89,2	92,1		423,3

Source: Tendances des marchés des capitaux, OCDE, décembre 1977, mars 1981, mars 1983.

Tableau 6: Evolution des déficits de la balance courante des pays en développement
(en milliards de dollars américains)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Total ¹⁾	11,3	37,0	46,3	32,6	28,9	41,3	61,0	89,0	107,7	86,8	67,8
Exportateurs nets de pétrole	2,6	5,1	9,9	7,7	6,4	7,9	8,5	12,5	35,5	15,6	14,2
Pays nouvelle- ment industria- lisés	3,6	18,8	19,1	12,2	7,9	9,8	21,7	32,5	37,6	34,3	18,6
Pays à faible revenu par habitant ²⁾	3,4	6,6	7,3	5,5	5,4	8,4	9,9	11,8	12,1	12,0	11,4
Autres pays en développe- ment (non producteurs de pétrole)	1,1	5,6	9,7	8,3	12,0	14,7	18,9	27,6	33,0	26,4	23,1

Légende: 1) y compris la République populaire de Chine et l'Inde.

2) à l'exception de la République populaire de Chine et de l'Inde.

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, mai 1983, tableaux 25 et 26.

Appendice II

Tableau 7: Structure de financement des déficits de la balance des biens et services des pays en développement

(en milliards US-\$)	Moyenne 1974-1977	Moyenne 1978-1980	1981	1982
Déficit de la balance des biens et services	36	64	108	87
Mouvement des réserves de change ¹⁾	- 7	- 11	- 2	7
Flux monétaires sans répercussion sur la dette ²⁾	13	22	28	25
Collecte nette de fonds	30	53	82	55
- de sources privées	18	37	53	24
Capitaux à long terme	15	25	40	26
Capitaux à court terme ³⁾	3	12	13	- 2
- de sources officielles	12	16	29	31
Capitaux à long terme	10	15	13	10
Crédits du FMI et autres crédits en réserve	2	1	6	11
 (en pour cent)				
Collecte nette de fonds	100	100	100	100
- de sources privées	60	70	65	44
Capitaux à long terme	50	47	49	47
Capitaux à court terme ³⁾	10	23	16	- 3
- de sources officielles	40	30	35	56
Capitaux à long terme	33	29	28	36
Crédits du FMI et autres crédits en réserve	7	2	7	20

Légende: 1) Signe négatif = augmentation des réserves de change

2) Aide officielle au développement, attributions de DTS, variations d'estimation, modifications du cours de l'or, investissements directs

3) Compte tenu des erreurs ou omissions

Source: FMI, World Economic Outlook, Etude spéciale no 21, mai 1983.

Tableau 8: Opérations fiduciaires par catégories de banques en valeur absolue et en pour cent du total des dites opérations et du total des bilans (fin 1982)

	en millions de fr.	en % du total des opérations fiduciaires	en % du total des bilans
1.00 Banques cantonales	2'119,5	1,3	1,8
2.00 Grandes banques	57'464,7	34,5	18,8
3.00 Banques régionales et caisses d'é- pargne	548,6	0,3	1,1
4.00 Caisses de crédit mutuel et caisses Raiffeisen	-	-	-
5.00 Autres banques	72'841,8	43,8	83,2
5.10 dont en mains suisses	19'383,2	11,7	72,0
5.20 dont en mains étrangères	53'458,6	32,1	88,3 ¹⁾
6.00 Sociétés finan- cières	5'021,6	3,0	32,2
6.10 dont en mains suisses	567,8	0,3	27,8
6.20 dont en mains étrangères	4'453,8	2,7	33,0
7.00 Succursales de banques étran- gères	23'640,9	14,2	190,7 ¹⁾
8.00 Banquiers privés	4'792,0	2,9	136,9
1.00 - 8.00 Total	166'429,1	100	

Légende: 1) Moyenne pondérée = 105,7 %

Source: - BNS, Les banques suisses en 1982, p. 36 et 43.

Rapport sur les risques de l'endettement international du 12 mars 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.04.1984
Date	
Data	
Seite	853-897
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 969

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.