

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international et à l'augmentation de sa participation aux accords généraux d'emprunt.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncélet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1717, 1756 et in-8° 454.

Sénat : 26 (1983-1984).

Politique extérieure.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
I. — Les modalités de l'augmentation des ressources du Fonds	7
A. — Concernant les quotes-parts	7
B. — Concernant les accords généraux d'emprunt	8
II. — Les raisons d'adopter le projet	9
A. — L'augmentation de notre participation est neutre pour les finances publiques	9
B. — Une augmentation inévitable	10
1° <i>La genèse de la crise mondiale de l'endettement</i>	10
a) Les difficultés nées des chocs pétroliers et les efforts du F.M.I. pour aider ses membres à y faire face	10
b) Le recours à l'endettement auprès des banques privées	11
c) Les risques excessifs pris par les banquiers	11
2° <i>Les dangers de l'endettement mondial</i>	13
a) Le risque de crise de liquidités	13
b) Le risque d'insolvabilité des pays débiteurs	14
C. — Une augmentation urgente	16
Conclusion	17

RÉSERVES ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A l'issue de l'exposé du Rapporteur en Commission, le 26 octobre 1983, et des observations suivantes présentées par :

— *M. Edouard Bonnefous, président*, sur le caractère improductif des dépenses effectuées par certains pays en voie de développement, la gravité de la situation actuelle de l'endettement mondial et le contrôle et la rigueur indispensables dans l'attribution des aides aux pays endettés.

— *M. Maurice Blin, rapporteur général*, sur le caractère inévitable du rééchelonnement en raison des risques encourus par les banques en cas de défaillance de leurs débiteurs, les difficultés qui en résulteront pour le financement des investissements des entreprises privées, la responsabilité partagée des emprunteurs du Tiers-Monde et des exportateurs des pays industrialisés dans la croissance de l'endettement international, la situation dramatique du Brésil à la suite des mauvaises récoltes de 1983, l'insuffisante diffusion de la reprise américaine et la nécessité d'une forte croissance pour sortir de la crise de l'endettement, la culpabilité du Venezuela qui n'a pas su tirer parti de ses richesses pétrolières, et, enfin, la réussite, grâce au F.M.I., du redressement financier du Gabon.

— *M. Pierre Gamboa* sur la dégradation des termes de l'échange et la nécessité d'établir une distinction entre les différentes situations des pays en développement.

— *M. Michel Manet* sur la nécessité d'une remise en ordre des finances des pays endettés et d'une ferme conditionnalité des aides qui leur sont consenties.

— *M. Maurice Schumann* sur l'éventualité du recours de la France au F.M.I. et le lien incontestable entre l'endettement des pays en développement et l'absence de stabilisation des cours des matières premières.

— *Mlle Irma Rapuzzi* sur la nécessité de permettre à la France de jouer son rôle au sein du Fonds, en augmentant sa participation aux ressources de celui-ci, tout en adressant un avertissement aux pays coupables d'inconséquence économique et financière.

La commission des Finances soumet son approbation de la participation de la France à l'augmentation des ressources du F.M.I. à d'expresses réserves qui ont été exprimées par son Président et plusieurs de ses membres.

Elle demande instamment que les représentants de la France au conseil d'administration et au Comité intérimaire du conseil des gouverneurs du F.M.I. soient de ceux qui exigent la plus grande rigueur dans les conditions d'accès aux ressources du Fonds.

Elle recommande notamment que les aides accordées soient assorties d'un contrôle quant à leur utilisation et qu'une distinction soit faite entre les pays selon la part de responsabilité qu'ils portent dans leurs propres difficultés.

Elle demande que la France poursuive son action en faveur de la mise en œuvre de mécanismes propres à assurer la stabilisation des cours des matières premières et à renforcer ainsi durablement la solvabilité des pays producteurs.

Sous le bénéfice de ces réserves et de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter ce projet de loi.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi tend à autoriser le Gouvernement à augmenter :

— d'une part, la *quote-part* de notre pays au Fonds monétaire international,

— d'autre part, sa participation aux *accords généraux d'emprunt*.

1° La *quote-part* est la « mise » des pays membres dans le « pot commun » que représente le Fonds.

Le F.M.I. joue en effet le rôle d'une caisse mutuelle de solidarité vis-à-vis de ses adhérents qui connaissent des difficultés monétaires et des déséquilibres de leurs balances des paiements.

La *quote-part* détermine donc le niveau des engagements de chaque pays membres vis-à-vis du Fonds et celui des facilités qu'il peut en obtenir ainsi que les limites de son influence au sein des instances dirigeantes de l'organisation.

Le quart de la *quote-part* des pays est réglé en dollars ou en droits de tirages spéciaux (D.T.S.) et le restant en monnaie nationale.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 1978, du deuxième amendement aux statuts du Fonds — résultant des accords de la Jamaïque conclus en 1976 — les *quotes-parts* sont calculées en D.T.S. (1).

Quand un pays membre effectue un tirage sur le Fonds, il achète avec sa propre monnaie des monnaies d'autres pays membres ou des droits de tirages spéciaux. Il doit cependant, dans les trois à cinq ans qui suivent, effectuer la transaction inverse, c'est-à-dire racheter sa propre monnaie à l'aide de D.T.S. ou de devises étrangères.

Un tirage se traduit donc par un accroissement des avoirs du Fonds dans la monnaie du pays tireur et par une diminution correspondante de ses avoirs en D.T.S. ou dans les monnaies achetées.

Aussi le montant des achats de devises qu'un pays est autorisé à effectuer auprès du Fonds est-il déterminé non seulement par rapport

(1) Le D.T.S. est un instrument de réserve et une unité de compte, dont la création a été décidée dans la deuxième moitié des années soixante et qui a commencé à être utilisé à partir de 1970. Depuis janvier 1981, le D.T.S. est défini par rapport à un « panier » des monnaies des cinq principales puissances économiques de l'O.C.D.E. (dollar, yen, mark, livre sterling et franc français).

à sa quote-part mais aussi en fonction du montant des avoirs du Fonds en sa monnaie nationale.

En règle générale, le montant total des achats de devises d'un pays membre ne peut excéder le montant qui porterait les avoirs du Fonds dans la monnaie de ce pays à 200 % de sa quote-part.

La différence entre les avoirs du Fonds dans la monnaie d'un pays et la quote-part de ce pays est appelée « tranche de réserve ». Tout pays peut effectuer, sans condition, des tirages dans la limite de sa tranche de réserve.

Au-delà, les tirages de chaque pays s'effectuent dans la limite de tranches de crédits égales à 25 % de leur quote-part et ne sont autorisés par le Fonds qu'à certaines conditions tendant essentiellement à exiger des bénéficiaires un effort de redressement financier.

Toutefois, des possibilités plus larges d'accès aux ressources du Fonds ont été prévues pour faire face aux conséquences des deux chocs pétroliers (voir la suite de ce rapport).

2° Les accords généraux d'emprunt, qui sont, d'autre part, concernés par le présent projet, ont été conclus, en 1962 entre les dix pays membres du Fonds les plus riches, dont la France.

Il s'agit de mettre, en cas de besoin, des lignes de crédits à la disposition du Fonds pour lui permettre de financer les tirages effectués par les pays concernés lorsque ses ressources risquent de ne pas y suffire.

I. — LES MODALITÉS DE L'AUGMENTATION DES RESSOURCES DU FONDS

L'augmentation — sollicitée par le présent projet — de la quote-part de la France au F.M.I. et de sa participation aux accords généraux d'emprunt correspondant à la ratification par notre pays de propositions faites à tous les membres par les dirigeants du Fonds.

A. — Concernant les quotes-parts.

Il a été, en effet, décidé par le comité intérimaire, au mois de février 1983, puis par le conseil des gouverneurs de l'institution, le 1^{er} avril dernier, de proposer aux pays membres du F.M.I. une augmentation de 47,5 % des quotes-parts globales, portant les avoirs du Fonds de 61,060 à 90,035 milliards de D.T.S. (un D.T.S. égale à peu près actuellement 8,50 F).

40 % de cette augmentation devraient être répartis de manière proportionnelle aux pourcentages actuels des quotes-parts de chaque pays membre et 60 % en prenant en compte l'évolution de la position économique relative des différents pays dans le monde.

Les quotes-parts des dix-sept pays membres les plus pauvres — celles qui sont inférieures à 10 millions de D.T.S. — seraient en outre arrondies à la tranche de 500.000 D.T.S. supérieure.

Ce mécanisme devrait permettre de limiter la diminution de la part des ressources du Fonds détenue par les pays en développement non pétroliers.

La part de la France, en pourcentage, augmenterait légèrement, passant de 4,714 à 4,979 % du total des quotes-parts. En conséquence, nos droits de vote au sein des instances dirigeantes de l'organisation seraient portés de 4,48 à 4,81 %. Nous nous situerions ainsi au quatrième rang des pays membres, derrière les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale mais devant le Japon, ce qui nous permettrait de disposer d'un administrateur permanent au conseil d'administration du Fonds et d'une représentation au comité intérimaire du conseil des gouverneurs.

B. — Concernant les accords généraux d'emprunt.

En second lieu, les ressources dont le Fonds pourrait disposer au titre des accords généraux d'emprunts passeraient — si la décision des gouverneurs est ratifiée par les pays concernés — de 6,4 milliards à 17 milliards de D.T.S.

La Suisse jusqu'ici seulement associée aux accords y participerait à part entière. Par ailleurs — ce qui est capital — le Fonds pourrait, au titre de ces accords, effectuer — en cas d'insuffisance de ses ressources — des achats pour fournir une aide conditionnelle à tous les pays membres alors que jusqu'ici il ne pouvait utiliser les possibilités couvertes par les accords que pour financer les tirages des participants.

Les engagements de la France représenteraient 10 % du montant total des accords et la limite en serait portée à 1.700 D.T.S. soit environ 14,3 millions de francs au lieu de 2,7 millions de francs précédemment.

II. — LES RAISONS D'ADOPTER LE PROJET

Les augmentations de ressources demandées par le Fonds :

— n'auront pas d'incidence sur nos finances publiques, en ce qui concerne notre participation,

— et apparaissent, d'autre part, inévitables et urgentes.

Ce sont, là, les trois raisons principales qui justifient — selon votre commission des Finances — l'adoption du projet.

A. — L'augmentation de notre participation est neutre pour les finances publiques.

1° Bien que notre quote-part augmente de 1,6 milliard de D.T.S., soit quelque 13,5 milliards de francs, l'opération sera neutre pour les finances publiques françaises.

En effet, pour la partie versée dans notre monnaie nationale (75 %), la cession de francs au F.M.I. par le Trésor aura pour contrepartie la souscription par le Fonds de bons du Trésor français.

En ce qui concerne la partie versée en D.T.S. (25 %), la situation est plus complexe.

— Le Trésor devra d'abord acheter au Fonds de stabilisation des changes les D.T.S. nécessaires, il cédera ensuite au Fonds, en compensation, la créance qu'il aura acquise sur le F.M.I. par suite du versement des D.T.S.

— La Banque de France avancera au Fonds les sommes nécessaires à l'acquisition de cette créance, mais elle aura, au préalable, été remboursée par le Fonds d'une avance précédemment consentie pour l'acquisition des D.T.S. vendus au Trésor.

— Au total, l'opération n'aura donc rien coûté au Trésor et la position de réserve de la France sera inchangée, une créance sur le F.M.I. étant substituée aux D.T.S. antérieurement détenus par le Fonds de stabilisation des changes.

2° Concernant, d'autre part, les accords généraux d'emprunt pour lesquels l'engagement de la France augmente de 11,6 milliards, il ne s'agit bien sûr que de lignes de crédit dont le tirage n'est pas automatique et qui doivent faire l'objet, en cas d'utilisation, d'un remboursement rapide.

B. — Une augmentation inévitable.

La nécessité d'une augmentation des ressources du F.M.I. découle, à l'évidence, du rôle irremplaçable que peut jouer l'institution pour éviter que la crise mondiale de l'endettement ne dégénère en catastrophe financière.

1° *La genèse de la crise mondiale de l'endettement.*

a) *Les difficultés nées des chocs pétroliers et les efforts du F.M.I. pour aider ses membres à y faire face.*

L'internationalisation des firmes industrielles, motivée, dans les années soixante, par la recherche de nouveaux débouchés, s'est accompagnée — pour les besoins de leur clientèle — de celle des grandes banques commerciales.

La constitution d'un système bancaire mondial fortement intégré a facilité, grâce au recyclage des pétrodollars, la solution des problèmes financiers internationaux suscités par les deux chocs pétroliers.

De son côté, le F.M.I., en prévision des difficultés de paiement que l'augmentation des prix du pétrole ne manquerait de poser à certains pays, avait mis sur pied des possibilités d'accès élargi à ses ressources.

Il s'agissait d'abord d'aides exceptionnelles aux balances des paiements de pays en développement devant faire face soit à une diminution de leurs exportations, soit à une augmentation de leurs importations de céréales (financement dit « compensatoire »), ou d'aides à la constitution de stocks régulateurs internationaux de produits primaires.

Enfin, les pays membres dont la balance était structurellement déficitaire pouvaient bénéficier de systèmes de financement « supplémentaire ». Le Fonds avait prévu également de faire appel aux pays exportateurs de pétrole pour financer des prêts à des pays en difficulté (tirages pétroliers et tirages supplémentaires aujourd'hui abandonnés).

Ces diverses possibilités permettaient, en fait, des tirages, sur trois ou quatre ans, équivalents, à 450 % de leur quote-part pour les pays industrialisés et 625 % pour les pays en développement.

A ces facilités s'ajoutaient, en outre, celles offertes par des mécanismes d'emprunt traditionnels dans le cadre des accords de confirmation (« *stand by agreements* », c'est-à-dire possibilité d'emprunter au moment choisi dans la limite d'une ligne de crédit déterminée à l'avance) ou des arrangements « élargis ».

b) *Le recours à l'endettement après des banques privées.*

Cependant, en raison de la conditionnalité et du montant limité des aides du F.M.I., la plupart des pays et notamment ceux de l'Est qui n'étaient pas membres du Fonds, ont préféré s'endetter auprès des banques internationales d'autant que l'inflation, très forte dans les années 1970, allégeait le service de la dette et que les banques, en raison des dépôts des pays producteurs de pétrole, disposaient d'abondantes facilités financières. Cette situation aboutissait, d'autre part, à créer une solidarité entre emprunteurs du Tiers-Monde et exportateurs des pays industrialisés.

Dans ces conditions, les banques commerciales sont devenues la principale source de financement international des pays en développement.

c) *Les risques excessifs pris par les banquiers.*

Croyant que la crise provoquerait un « *new deal* » planétaire et abusés par la facilité avec laquelle les effets du premier choc pétrolier avaient été absorbés, les banquiers ont pris des risques inconsidérés quant au montant, à la concentration, à la nature et aux conditions des prêts qu'ils accordaient.

S'agissant tout d'abord du montant des prêts accordés, les banques, en 1982, avaient financé 72 % d'une dette des pays du Tiers-Monde estimée alors à 625 milliards de dollars ; à titre de comparaison, les aides accordées par le F.M.I. aux pays en développement non pétroliers n'atteignaient au 30 novembre 1981 que 33,5 milliards de dollars pour l'aide remboursable, et 7,28 milliards de dollars pour l'aide non remboursable.

Le montant de la dette mondiale apparaît ainsi disproportionné aux ressources des organisations qui constituent les « filets de sécurité » du système monétaire international (sur les 60 milliards de D.T.S. de quotes-parts actuelles du Fonds, la moitié seulement, soit l'équivalent de 31,5 milliards de dollars, sont utilisables ; la position de liquidité de l'organisation étant, en outre — comme cela sera montré plus loin dans ce rapport — soumise à de graves pressions ; d'autre part, si le coefficient d'utilisation des ressources fournies par les accords généraux d'emprunt est plus élevé, puisqu'il

s'élève à 66 %, les sommes en cause ne représentent que 6,8 milliards de dollars environ et ne sont à la disposition que des participants à ces accords. Par ailleurs, le montant des prêts que peuvent consentir la Banque mondiale ou la Banque des règlements internationaux est également dérisoire en comparaison de l'endettement mondial actuel).

La dette internationale est également exagérée dans son montant en comparaison des recettes d'exportation des pays endettés.

Elle est enfin excessive au regard de l'aide publique au développement des pays industrialisés (comme l'a, en effet, noté M. Deflassieux dans un article de *la Revue des deux mondes*, une aide des pays de l'O.C.D.E. égale à 1 % de leur P.N.B. ne représenterait que le huitième des sommes nécessaires pour couvrir le capital de la dette mondiale actuelle).

D'autre part, dans de nombreux cas, le montant des prêts contractés par certain pays (le Mexique par exemple) paraît également disproportionné à celui des ressources propres des banques qui les ont consentis (dans le cas notamment de nombreuses banques moyennes américaines).

Le deuxième risque excessif pris par les banques a été ensuite celui de la concentration : vingt pays seulement cumulent les trois quarts de la dette du Tiers-Monde et quatre pays en développement avancé — l'Argentine, le Brésil, la Corée du Sud et le Mexique — ont bénéficié à eux seuls de près de 80 % des ouvertures nettes de crédits consenties par les banques aux pays en développement non membres de l'O.P.E.P.

Des risques ont été pris également quant à la nature des prêts consentis : la dette flottante, par nature la plus instable, représentait, à la fin de 1982, 70 % de la dette extérieure des pays d'Amérique latine et 78 % de celle du Mexique ; la vulnérabilité à la fois des prêteurs et des emprunteurs s'en est trouvée accrue.

Enfin, l'absence de garantie publique et de condition relative à l'utilisation des fonds prêtés représentait une autre imprudence :

Sans doute, comme l'a montré une étude récente de la Banque mondiale, l'accroissement des emprunts et de l'endettement des pays en développement a été beaucoup moins affecté à la consommation qu'à l'investissement mais **les programmes d'investissement eux-mêmes ont souvent été mal orientés**, ne conduisant ni à une diversification des économies des pays du Tiers-Monde ni à la diminution souhaitable de certaines de leurs importations (développement de l'agriculture, économies d'énergie).

Le caractère excessif des risques pris par les banques a été révélé par le retournement de conjoncture qui a suivi le deuxième choc pétrolier.

Il s'est avéré, à ce moment-là, que les prêteurs avaient sous-estimé la volonté des principaux pays industriels d'économiser l'énergie et de lutter contre l'inflation.

La politique monétaire restrictive menée par les Etats-Unis a provoqué une flambée des taux d'intérêt dans le monde qui s'est répercutée, de façon particulièrement sensible, sur la dette flottante des pays en développement.

Il en résulte un alourdissement du service de la dette de ces pays auquel s'est ajoutée une augmentation du montant de la partie de celle-ci libellée en dollars. Par ailleurs, cette évolution a accentué la concentration de l'endettement dans la mesure où les taux variables et les taux des crédits à court terme sont ceux qui ont subi l'augmentation la plus forte alors que les pays les plus endettés étaient justement ceux dont la partie flottante de la dette était la plus importante. Par ailleurs, les recettes d'exportation des pays d'Amérique latine exportateurs de pétrole comme le Mexique et le Venezuela ont chuté profondément. Les débouchés des exportations d'autres produits se sont rétrécis en raison de la récession dans les pays industrialisés et de la contraction du volume du commerce international qui s'en est suivie (stagnation en 1981 et diminution de 2,5 % en 1982, pour la première fois depuis 1975).

Dans ces conditions, des pays de plus en plus nombreux ont commencé à éprouver des difficultés pour respecter les échéances de remboursement de leur dette et ont demandé, en conséquence, un rééchelonnement de celle-ci.

2° Les dangers de l'endettement mondial.

La situation qui vient d'être décrite a placé le monde devant une double menace de crise de liquidités des banques, d'une part, et d'insolvabilité des pays débiteurs, d'autre part.

a) Le risque de crise de liquidités.

Il est apparu que les banques pourraient éprouver des difficultés de refinancement, en raison des effets cumulés des défaillances de leurs débiteurs, d'une part, et de la diminution, d'autre part, des dépôts des pays de l'O.P.E.P. dont l'excédent en comptes courants avait atteint 230 milliards de dollars entre 1979 et 1981 et qui, depuis, sont devenus, globalement, emprunteurs nets de capitaux (l'Arabie saoudite et les Emirats faisant figure d'exception).

Une telle crise n'est pas exclue en raison des réactions en chaîne qui pourraient se traduire à la suite de la faillite de quelques grandes banques, mais il convient cependant de noter :

— que le montant global des prêts accordés par les banques privées aux pays en développement ne représente, d'après une étude

récente de l'O.C.D.E., que 6 % seulement du total combiné de leurs prêts intérieurs et internationaux,

— qu'à côté des pétrodollars, une partie importante (40 %) des fonds collectés par les banques américaines pour être reprêtés à l'extérieur le sont, de toute façon, auprès de leur clientèle nationale,

— enfin, que le montant cumulé des rééchelonnements depuis le début de l'année 1982, ne représente qu'une fraction encore assez faible du total de la dette des pays en développement (45 milliards sur 630 milliards de dollars).

b) Le risque d'insolvabilité des pays débiteurs.

A côté du risque de crise de liquidité, existe un risque d'insolvabilité.

Ce risque est d'abord celui que le niveau des taux d'intérêt dans le monde et celui des cours du dollar demeurent incompatibles avec l'allègement du coût de la dette des pays en développement.

Ce risque est aussi celui que la reprise soit éphémère ou insuffisante pour provoquer un accroissement des recettes d'exportations de ces pays.

Ce risque est enfin celui que les banques cessent d'accorder aux pays les plus endettés les ressources qui leur sont indispensables pour améliorer les structures de leur économie et, partant, celles de leur commerce extérieur.

Une certaine diminution des prêts consentis aux pays les plus endettés est certes nécessaire, mais elle ne doit pas les contraindre à des restrictions excessives.

Soumettre les pays endettés à une dose exagérée d'austérité risquerait tout d'abord de compromettre la relance de l'économie mondiale (40 % des exportations totales des Etats-Unis, près de la moitié de celles du Japon et le quart de celles de la France sont en effet destinées au Tiers-Monde). Cela, en outre, empêcherait ces pays d'assainir leurs structures économiques et ne ferait, en définitive, qu'accroître leur insolvabilité.

Le problème est donc pour les banques de faire face à la double nécessité de rééchelonner une partie de la dette des pays en développement et de maintenir, en leur faveur, un certain courant de nouveaux prêts. Il est absolument nécessaire, d'autre part, que les nouveaux prêts consentis contribuent à un réel assainissement de l'économie des pays concernés.

C'est dans cette perspective que le F.M.I. joue un rôle irremplaçable :

— en aidant les pays les plus endettés à régler le déficit de leur balance des paiements (cette aide a représenté en 1983, 29 % de la moyenne des déficits des paiements courants des pays les plus endettés d'Amérique latine et d'Asie),

— en exigeant d'eux, en contrepartie, un programme rigoureux de redressement financier et d'assainissement économique,

— en rassurant ainsi les banques et en obtenant qu'elles accordent de nouveaux prêts aux pays considérés.

Sous l'effet de la récession économique et aussi de la crainte d'une crise financière provoquée par l'endettement, les créances bancaires internationales n'ont augmenté que de 10 % en 1982 contre 21 % en 1981 et un taux annuel moyen de 23 % au cours de la période 1976-1980.

Selon le Fonds, les engagements des banques dans les pays en voie de développement auraient dû augmenter de 20 milliards de dollars, soit de 7 %, sous peine de voir s'accroître leur insolvabilité.

Il n'est pas du tout certain que cet objectif soit atteint.

Cependant la Banque des règlements internationaux a noté dans son dernier rapport trimestriel, qu'après être tombés de 11,7 milliards à 0,3 milliard de dollars entre les deux semestres de 1982, dans le sillage de la crise financière du Mexique, les nouveaux crédits aux pays d'Amérique latine étaient remontés à 3,7 milliards de dollars, au premier semestre de 1983. Le mérite de cette amélioration revient sans aucun doute au F.M.I.

C'est donc pour permettre au Fonds de jouer son rôle de catalyseur de prêts bancaires que ses ressources doivent être augmentées, la persistance d'importants déficits des paiements de nombreux pays ayant provoqué une forte augmentation de ses concours ainsi que des pressions sur sa position de liquidité.

Le problème des nouvelles conditions d'accès aux ressources du Fonds reste cependant posé, même si le comité des gouverneurs vient sur ce point d'aboutir à un accord provisoire qui n'a d'ailleurs pas fait l'unanimité (1).

Etant donné que ces ressources sont de plus en plus sollicitées, les autorités du Fonds devront examiner s'il convient de réviser d'une part les limites actuelles exprimées en pourcentage des quotes parts et d'autre part les plafonds du mécanisme de financement compensatoire et du mécanisme de financement des stocks régulateurs.

Les Etats-Unis, qui représentent près de 20 % des quotes-parts et des voix au sein du Fonds, sont favorables à ce que les possibilités

(1) L'accès élargi serait maintenu en 1984, les plafonds annuels étant de 102 ou 125 % de la quote-part, les plafonds trisannuels de 306 ou 375 % et les plafonds cumulatifs de 408 ou 500 %, selon la gravité des besoins de balance des paiements et la vigueur de l'effort d'ajustement.

de tirage annuelles soient limitées à 102 % de la quote-part au lieu de 150 % actuellement (renouvelable trois fois) et soient réexaminées chaque année. **Il paraît souhaitable à votre Commission que la France se range dans le camp de ceux qui militent pour une plus grande rigueur des conditions de distribution et du contrôle de l'utilisation des aides du Fonds.**

Un autre problème qui demeure en suspens, est celui des moyens d'assurer la trésorerie du Fonds d'ici à l'entrée en vigueur effective de l'augmentation des quotes-parts, l'accroissement des ressources du F.M.I. est donc non seulement nécessaire mais il est urgent.

C. — Une augmentation urgente.

Selon la section 2 de l'article III des statuts du F.M.I., la révision périodique du montant des quotes-parts doit intervenir, au minimum tous les cinq ans, sur proposition du conseil des gouverneurs.

La présente révision, qui est la huitième depuis 1951, devrait entrer en vigueur effectivement environ cinq ans après la précédente qui a eu lieu en 1978.

L'objectif des gouverneurs du Fonds est, en effet, d'obtenir d'ici à la fin de 1983 la ratification de l'augmentation des quotes-parts et des accords généraux d'emprunts qui, selon le calendrier normal, n'aurait dû intervenir que dix-huit mois plus tard.

Pendant, l'augmentation des quotes-parts ne prendra effet que lorsqu'un ensemble de pays membres dont les contributions représentent au moins 70 % des quotes-parts actuelles aura consenti aux augmentations proposées.

Au 15 septembre dernier, 48 pays membres représentant seulement 26,02 % du total avaient consenti à l'augmentation de leur quote-part.

La ratification par le congrès américain de l'augmentation du quota des Etats-Unis (8,4 milliards) est doublement déterminante, dans la mesure où elle permettrait d'une part de se rapprocher du seuil des 70 % (la contribution américaine représente à elle seule 20 % des quotes-parts) et, d'autre part, de débloquer l'accord sur les prêts-relais d'un montant de 6 milliards de dollars qui est près d'être conclu (sur cette somme, une moitié serait fournie par l'Arabie saoudite et l'autre moitié par les onze membres les plus riches du Fonds).

Ces prêts sont absolument indispensables car l'augmentation de l'utilisation des ressources du Fonds exerce de fortes pressions sur ses liquidités.

Pour la première fois depuis 1959, les avoirs de réserve (autres que l'or) des pays membres du Fonds ont connu un fléchissement en 1982 (1).

Par suite de la persistance d'importants déficits et du doublement en 1982 des arriérés de paiement des pays membres (les arriérés ayant tendance à ne pas être éliminés avant plusieurs années), le montant total des achats au Fonds (hors tranche de réserve) a augmenté de près de 50 % pendant l'exercice 1982-1983. La progression la plus marquée a été celle des achats à faible conditionnalité effectués dans le cadre du mécanisme de financement compensatoire.

La position de liquidité du Fonds a donc été soumise à des pressions de plus en plus fortes. A la fin de l'exercice, les ressources ordinaires utilisables du Fonds représentaient environ 18,7 milliards de D.T.S., alors que l'encours des créances sur le Fonds s'élevait à 31,5 milliards de D.T.S., et les soldes de ressources non utilisées dans le cadre d'accords de confirmation et d'accords élargis de crédits à 5,7 milliards de D.T.S.

Le Fonds ne peut donc éviter de faire appel à l'emprunt pour résoudre ses problèmes de trésorerie en attendant la prise d'effet de l'augmentation des quotes-parts. Il est souhaitable que celle-ci intervienne le plus rapidement possible sous peine de voir l'institution ternir son image de marque en devant, au début de 1984, emprunter auprès des institutions financières, ce qui ne serait pas le meilleur moyen de leur donner confiance.

Il convient également d'obtenir une réduction de l'ampleur et du rythme des appels aux ressources du Fonds, sans quoi celui-ci aurait épuisé, avant deux ans, les ressources nouvelles, propres et empruntées, qu'il espère recevoir.

*
**

L'augmentation des ressources du Fonds monétaire international apparaît donc urgente et nécessaire pour éviter une crise de solvabilité des pays endettés.

Le Fonds, par la confiance qu'il inspire, peut jouer, en effet, un rôle irremplaçable de catalyseur de nouveaux prêts bancaires destinés aux pays les plus endettés.

Il est cependant indispensable, qu'afin de maintenir cette confiance, le Fonds :

(1) Cette tendance est due à la diminution des réserves de l'O.P.E.P. et aux interventions de certains pays sur les marchés des changes.

- ne fasse pas de façon excessive appel à l'emprunt,
- continue à assortir de conditions suffisamment rigoureuses l'accès à ses ressources.

Quelques indices économiques permettent d'espérer, au-delà des opérations de sauvetage immédiat, une sortie à long terme de la crise de l'endettement.

— Les prix du pétrole ne se sont pas effondrés comme on avait pu le craindre mais se sont stabilisés à un niveau relativement raisonnable.

— L'attitude des autorités monétaires américaines s'est quelque peu assouplie même si les taux d'intérêt réels américains demeurent trop élevés, en raison d'un déficit budgétaire excessif (mais on peut espérer, en raison de la reprise, une réduction spontanée de ce déficit) (1).

— La reprise se confirme dans un certain nombre de grands pays industriels (Etats-Unis, Allemagne fédérale, Grande-Bretagne), même si elle demeure fragile et ne s'accompagne ni d'une reprise sensible des échanges commerciaux ni d'une hausse significative des prix des matières premières.

— L'inflation paraît reculer dans les pays industrialisés (2), ce qui pourrait contribuer à une amélioration des termes de l'échange entre le Nord et le Sud, mais elle demeure tout à fait excessive — ce qui est très préoccupant — dans les pays d'Amérique latine (3).

— Le déficit des paiements courants de nombreux pays endettés est en diminution en 1983 (le Mexique ayant même connu un excédent), au prix, il est vrai, d'une récession qui, si elle se poursuivait, pourrait compromettre la reprise mondiale.

— Enfin, à quelque chose malheur est bon, le déficit budgétaire et commercial américain peut permettre d'éviter une pénurie de liquidités internationales.

Dans ce contexte, l'action du F.M.I. autorise certains espoirs mais elle n'est cependant pas suffisante.

(1) En outre, la demande de crédits des entreprises américaines demeure modérée, celles-ci pouvant faire appel à un marché financier en pleine expansion pour le financement de leurs investissements.

(2) Aux Etats-Unis, les conséquences déflationnistes du déficit commercial compensent celles, inflationnistes, du déficit budgétaire et la demande de crédits reste modérée.

(3) En juin 1983 (glissement annuel) :

- + 340 % en Argentine,
- + 112,2 % au Brésil,
- + 112,5 % au Mexique.

Les pays du Nord et du Sud doivent manifester leur volonté de confirmer la reprise par un développement de leurs échanges commerciaux et il serait souhaitable que s'accroissent les investissements directs dans les pays du Tiers-Monde.

La crise de l'endettement mondial ne doit pas conduire, par ailleurs, à négliger le sort des pays les moins avancés.

Une augmentation de l'aide publique au développement apparaît nécessaire (d'aucuns ont suggéré l'idée d'un plan Marshall mondial) mais il est indispensable que toutes les aides soient consacrées, en priorité, à un assainissement véritable des structures économiques des pays concernés.

En raison des sollicitations qui s'exerceront sur les liquidités des banques et les ressources publiques, la solution de la crise actuelle de l'endettement ne facilitera pas l'investissement privé dans les pays industrialisés même si, par ailleurs, leurs marchés financiers sont en expansion.

Une réduction des déficits budgétaires des principaux pays industrialisés — Etats-Unis en tête — apparaît d'autant plus souhaitable.

Sous réserve de ces observations et notamment de celles qui figurent en tête de ce rapport, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi dont la teneur suit.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à participer à la révision générale des quotes-parts des pays membres du Fonds monétaire international, qui a été approuvée le 31 mars 1983 par le conseil des gouverneurs de cette institution.

Le montant de la quote-part de la France dans le Fonds monétaire international est porté de 2.878,5 millions à 4.482,8 millions de droits de tirage spéciaux.

Art. 2.

Le Gouvernement est autorisé à participer à l'augmentation des concours susceptibles d'être accordés au Fonds monétaire international en vertu de la convention résultant de l'accord donné le 15 juin 1962 par la France aux dispositions adoptées le 5 janvier 1962 par le conseil d'administration du Fonds monétaire international. Cette augmentation a été approuvée le 24 février 1983 par ce conseil.

Le montant de la contribution de la France à ces concours est porté de 2.715 millions de francs à une somme équivalente en francs français à 1.700 millions de droits de tirage spéciaux.