

**Message
concernant la conclusion d'accords relatifs
à des consolidations de dettes**

du 20 septembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi fédérale concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 septembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Par l'arrêté fédéral du 17 mars 1966 (RO 1966 893), le Conseil fédéral a été investi pour la première fois de la compétence de conclure des accords de consolidation de dettes. Cette autorisation a été prorogée jusqu'au 31 juillet 1980 par l'arrêté fédéral du 18 mars 1970 (RO 1970 1707), puis jusqu'au 31 juillet 1990 par l'arrêté fédéral du 20 juin 1980 (RS 946.240.9) et finalement jusqu'au 31 juillet 2000 par l'arrêté fédéral du 5 octobre 1990 (RS 973.20). Ces arrêtés fédéraux ont largement donné satisfaction. L'autorisation de conclure des accords de consolidation de dettes arrive à échéance le 31 juillet 2000 et doit être renouvelée une nouvelle fois. L'autorisation de conclure des accords constitue, au sens de l'art. 163, al. 1, de la nouvelle constitution fédérale, une règle de droit conférant des compétences; dès lors, la compétence que nous vous proposons de déléguer au Conseil fédéral doit prendre, sur le plan juridique, la forme d'une loi soumise au référendum facultatif.

Nous limitons volontairement la durée de cette autorisation à dix ans de manière à nous permettre de réévaluer la nécessité de procéder à des consolidations de dettes à l'échéance de cette période.

Ces consolidations poursuivent deux buts essentiels. Premièrement, elles constituent un moyen de surmonter les crises de liquidités, dans la mesure où elles accordent au pays débiteur une prolongation des délais de remboursement des créances échues et permettent d'octroyer des réductions de dettes aux pays les plus affectés par le problème du surendettement. Deuxièmement, elles permettent dans une certaine mesure aux créanciers de se protéger contre des pertes dues à des incapacités de paiement, lesquelles ne pourraient être évitées sans les consolidations.

Etant donné la situation financière de certains pays en développement et en transition, des consolidations de dettes seront encore nécessaires.

L'autorisation de conclure des accords dans ce but permettra à la Suisse de s'associer sans retard aux actions de consolidations engagées par les autres pays créanciers.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

Depuis plus de 35 ans, la consolidation de dettes permet aux pays lourdement endettés de surmonter d'éventuelles crises de liquidité temporaires. La crise de la dette, qui s'est déclarée au début des années 80, s'est faite de plus en plus lancinante pour atteindre des proportions critiques durant les années 90.

Compte tenu de cette évolution défavorable, et afin de tenter de juguler cette crise, les états créanciers qui traitent le problème de la dette par le biais du Club de Paris ainsi que les banques commerciales qui se réunissent sous l'égide du Club de Londres ont intégré de nouvelles approches. Les modalités de rééchelonnement usuelles n'ayant pas permis de résoudre le problème de l'endettement, les banques commerciales ont cherché, pour les pays répondant à certaines conditions précises, à ouvrir de nouvelles perspectives par l'application du plan Brady (1989).

De leur côté, les créanciers étatiques et les institutions internationales ont également introduit des mesures particulières de traitement de ces créances. En effet, les accords de consolidation prévoyaient jusque dans les années 90 un délai de remboursement usuel d'une dizaine d'années, y compris un délai de grâce (généralement cinq ans). A la suite des sommets économiques du G7 de Toronto en 1988, de Londres en 1991, de Naples en 1994, de Lyon en 1996 et de Cologne en 1999, les pays créanciers ont décidé d'accorder des conditions préférentielles (avec annulation d'une partie de la dette et délai de remboursement plus long) pour les nouvelles consolidations accordées.

Ces dernières ont donné des résultats différents selon les pays auxquels elles étaient destinées. En effet, parmi les 30 pays à revenus intermédiaires qui ont vu leur dette extérieure rééchelonnée par le Club de Paris durant les 20 dernières années, 24 ne se sont plus présentés pour une telle opération. Leur sortie de ce cycle reflète les progrès significatifs accomplis en ce qui concerne tant la stabilité macro-économique que les réformes structurelles. De plus, cette situation leur a permis d'attirer des fonds des investisseurs étrangers. En contraste, toutefois, moins d'un quart des 37 pays à faibles revenus qui ont sollicité un rééchelonnement ont réussi leur sortie. Ceci reflète le surendettement chronique auquel cette catégorie de pays doit faire face.

En 1996 l'initiative HIPC (Highly Indebted Poor Country), qui permet d'accorder des conditions concessionnelles allant jusqu'à 80 % (Initiative de Cologne: 90 % et plus si nécessaire) de remise de la dette pour les pays satisfaisants à certains critères, a été lancée au niveau multilatéral. Adoptée par le FMI et la Banque Mondiale, cette initiative combine une approche intégrée et coordonnée requérant la participation de l'ensemble des créanciers bilatéraux, multilatéraux et commerciaux. Au centre de l'initiative figure l'effort continu du débiteur vers des ajustements macro-économiques et la mise en place de réformes structurelles et sociales.

La mise en œuvre des conditions HIPC, dans le cadre du Club de Paris, a représenté une percée considérable. Ces dispositions ont instauré la possibilité d'une remise

substantielle de dette et ont influencé le traitement de la dette bilatérale, c'est-à-dire de la dette vis-à-vis des pays qui ne sont pas membres du Club de Paris.

L'engagement précoce de la Suisse lui a valu une place éminente dans les forums internationaux pour la promotion et la défense d'une approche cohérente, innovatrice et réaliste en matière de désendettement. Les développements récents confirment cette évolution vers un plus grand réalisme dans l'analyse du problème de l'endettement.

12 Perspectives et développement

Dans la plupart des pays on assiste à une redistribution des rôles entre secteur public et secteur privé. Les pays du Sud mettent de plus en plus en œuvre des stratégies de développement fondées sur un recours accru au commerce et à l'investissement étranger en tant que moteurs de croissance. Dès lors, l'investissement étranger est perçu comme un moyen efficace d'obtenir des transferts de technologie et de fonds sans alourdir la dette. Les flux internationaux de capitaux se sont multipliés tandis que les relations commerciales s'intensifiaient. Entre 1984 et 1994, les investissements étrangers directs sont passés de 10 à 27 milliards de dollars américains. Parallèlement, les entreprises des pays développés sont de plus en plus appelées à investir dans les pays en développement, que ce soit pour se rapprocher de marchés en expansion ou pour abaisser leurs coûts de production.

Notons que dans le but d'éviter une nouvelle exposition à des problèmes futurs de désendettement et dans le but de limiter au maximum une certaine «évaporation» des capitaux investis dans les pays en voie de développement, l'OCDE a, en 1995, adopté des principes directeurs de bonne gouvernance. Le FMI et la Banque mondiale tiennent également compte de ces critères. La bonne gouvernance, notion qui relève de la politique du développement, tend à la réalisation des conditions-cadre politiques et juridiques (démocratie, Etat de droit, conduite responsable des affaires publiques, lutte contre la corruption) propres à servir de base au développement économique durable. De nombreux pays industrialisés lient aujourd'hui leurs efforts de coopération au développement ainsi que leur politique commerciale à l'observation de ces règles.

13 Applications concrètes de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1990

En vertu de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1990 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes, nous avons conclu jusqu'à la fin de juin 1999 les accords de consolidation de dettes suivants:

Année	Nombre d'accords	Montants consolidés (Millions de fr.)
1990	10	915.7
1991	11	826
1992	13	2279
1993	7	1035.4
1994	8	275.5
1995	5	325.7
1996	8	278.3
1997	6	439.4
1998	0	0
1999 (1 ^{er} semestre)	1	14.2
Total	69	6389.2

De plus amples détails quant aux accords bilatéraux conclus se trouvent dans l'annexe. Nous vous avons renseignés sur la signature des différents accords dans nos rapports semestriels sur la politique économique extérieure.

Les avoirs de consolidation de la GRE (Garantie contre les Risques à l'Exportation), y compris les intérêts capitalisés et les intérêts en retard, se montaient à la fin de 1998 à 2643 millions de francs. En vue d'une prudente comptabilisation des actifs et des passifs, les avoirs de consolidation figurent au bilan de la GRE pour une valeur représentant 50,6 % de leur valeur nominale.

14 Raisons de la demande de renouvellement de l'autorisation de conclure des consolidations de dettes

Les difficultés de balance des paiements qui sont à la base des consolidations de dettes ont des causes multiples et relèvent de facteurs tant endogènes qu'exogènes.

Parmi les facteurs endogènes, nous pouvons mentionner, entre autres, les régimes politiques en vigueur ainsi que les dysfonctionnements structurels. En effet, au lendemain de l'indépendance, bien des pays en développement ont opté pour un modèle de développement basé sur le rôle moteur de l'Etat, un Etat progressivement confisqué au profit d'une petite élite. Ce choix s'est révélé à la longue erroné: interventionnisme de l'Etat paralysant l'initiative privée, corruption et gaspillage des ressources. La ponction ainsi opérée sur le budget national a privé l'Etat des moyens nécessaires pour s'acquitter des tâches prioritaires qui lui sont dévolues et pour faire face à ses obligations financières.

Au premier plan des facteurs exogènes se trouvent les fluctuations des prix des produits de base à l'importation comme à l'exportation, ainsi que les effets de l'arrêt des flux de capitaux privés avec ses répercussions directes sur le budget.

Avant le nouvel essor des flux de capitaux privés dans les années 90, les crises que traversaient les pays en développement tenaient essentiellement à une mauvaise gestion macroéconomique, en particulier au niveau excessif des déficits publics et de l'endettement extérieur. En revanche, le type de crise observé en Asie ou en Amérique Latine depuis 1995 est étroitement lié à une forte expansion des mouvements de capitaux. Une fuite importante de capitaux investis à court terme, dans un de ces pays, ne peut manquer de provoquer des problèmes de liquidités. Les entrées massives de capitaux et les carences des réglementations financières ont contribué, dans

bien des pays, à l'explosion du crédit intérieur, souvent au profit de projets peu rentables et présentant des risques importants.

Un brusque retrait des capitaux étrangers est susceptible de provoquer une crise financière importante pour un pays déjà surendetté comme pour un pays nouvellement industrialisé mais encore fragile. Dès lors, la consolidation de dettes, d'une part, aide le pays qui en bénéficie à adapter son économie; d'autre part, elle permet aux créanciers publics et privés de se protéger contre des pertes et assure un traitement égal dans les prestations du service de la dette.

Durant la dernière décennie, faisant suite à la recherche de profit toujours plus élevé, une part importante de capitaux privés a été investie dans l'économie des pays à revenu moyen, la plupart du temps à court terme, avec des taux d'intérêts élevés compte tenu des risques pris par les investisseurs. Tablant sur un afflux constant de capitaux et les ayant rapidement intégrés dans les budgets annuels, les pays bénéficiaires de ces flux de fonds ont entrepris des travaux lourds. Or ces fonds, qui sont des capitaux volatils, ont été rapatriés dès les premiers signes inquiétants vers des lieux plus sûrs, ce qui a créé des déséquilibres dans les sources de financement.

Ces mouvements ont eu pour résultat de déstabiliser les balances commerciales de pays économiquement fragiles et donc de rendre aléatoire également le remboursement des dettes extérieures.

Pour ce qui est des pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique, il se confirme que leur potentiel économique limité ne leur a pas permis de sortir de la crise de l'endettement sans l'apport d'une aide extérieure, car le fardeau de la dette hypothéquait lourdement leur croissance économique. Les mesures de désendettement (HIPC), bien que jugées trop lentes, permettent d'apporter un élément de réponse positive et contribuent à la solution globale du surendettement. La Suisse contribue financièrement aux actions entreprises au niveau international par le FMI et la Banque Mondiale. Dans le cadre du Club de Paris, les pays créanciers ont accordé des consolidations de dettes à des conditions concessionnelles. Le poids de la dette qui continue malgré tout à peser sur ces pays rend nécessaire la poursuite des actions de consolidation.

Il est clair que les causes des difficultés de balance des paiements ne peuvent être purement et simplement éliminées par la consolidation de dettes. La consolidation est un instrument qui doit être complété par des mesures visant, par une aide extérieure, à assainir la situation économique et sociale. Selon les principes régissant les activités du Club de Paris, une consolidation de dette n'est d'ailleurs possible que si un programme du Fonds Monétaire International a été mis en place avec le pays débiteur. Ce dernier se voit ainsi offrir l'occasion de réviser sa politique économique et d'entreprendre les réformes structurelles requises avec la coopération d'organisations internationales (Fonds Monétaire International, Banque Mondiale, etc.).

Ralentissement de l'économie mondiale, réduction du crédit, chute des prix des matières premières, fort endettement à court terme et volatilité toujours plus grande des capitaux sont des facteurs touchant directement la balance des paiements des pays en voie de développement ou en phase de consolidation.

Il ressort de ce qui précède que, quelle que soit la situation initiale des régions ou pays concernés, la consolidation de dettes par les pays créanciers demeure un moyen important et efficace pour contribuer à résoudre les problèmes de balance des paiements.

2 Teneur de la loi fédérale

La loi fédérale ci-jointe nous habilite à conclure des accords sur des créances détenues par la Confédération ou par le bureau de la Garantie contre les Risques à l'Exportation (GRE). Ces accords englobent ainsi des créances qui émanent d'une part d'opérations couvertes par la GRE et, d'autre part, de prêts qui ont été accordés par le passé par la Confédération au titre de la coopération économique et n'ont pas encore été transformés en dons. Notons que les contributions actuelles de la Confédération ne s'effectuent plus, en principe, que sous forme de dons.

L'arrêté fédéral du 5 octobre 1990 a largement donné satisfaction; en particulier, il permet à la Suisse comme à d'autres Etats créanciers de soutenir solidairement et rapidement les pays débiteurs. Il peut être reconduit sans modifications sous sa nouvelle forme de loi fédérale.

Comme par le passé, nous vous informerons des accords conclus dans nos rapports périodiques, conformément à l'art. 10 de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les besoins financiers qu'entraîneront les consolidations de dettes ne sont pas prévisibles puisqu'ils dépendent en premier lieu de facteurs comme le développement de la situation économique et financière dans les pays bénéficiaires de la couverture de la GRE. Notons toutefois que la GRE devrait être en mesure de financer ses activités de manière indépendante (art. 6a, al. 1, et art. 7 de la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation; RS 946.11). Pour la première fois depuis 1986, le montant des avances consenties par la Confédération est passé en-dessous du milliard de francs. Notons que, mis à part l'allègement d'environ 1 milliard de francs rendu possible par les mesures d'exemption du paiement d'une partie des intérêts et d'annulation d'avances contre cession de créances édictées par l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 (RS 946.12), la GRE a pu rembourser durant les cinq dernières années, par le biais de son activité, plus de 850 millions d'avances à la Confédération. Cet élément montre l'évolution favorable de la GRE vers un niveau d'autofinancement satisfaisant. Au cas où les dommages seraient supérieurs aux recettes du fonds de la GRE, la Confédération a toujours la possibilité d'accorder des avances portant intérêts et sujets à remboursement (art. 6 b, al. 2, de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation).

La Loi fédérale ne nécessitera pas de personnel supplémentaire.

4 Programme de la législation

Le projet devrait être annoncé dans le programme de la législation 1999–2003.

5 Relation avec le droit européen

Les Etats créanciers membres de l'UE sont appelés au même titre que la Suisse à conclure des accords bilatéraux de consolidation de dettes. La compétence de négocier et de conclure de tels accords relève des gouvernements de chacun des Etats membres. La loi fédérale est compatible avec la législation de l'UE, tant par ses objectifs que par les solutions proposées.

6 Constitutionnalité

L'art. 54 de la constitution forme la base constitutionnelle du projet et donne à la Confédération la compétence de conclure des accords de droit international public. L'autorisation de conclure des accords constitue, au sens de l'art. 163, al. 1, de la constitution, une règle de droit conférant des compétences; dès lors, la compétence que nous vous proposons de déléguer au Conseil fédéral doit prendre, sur le plan juridique, la forme d'une loi soumise au référendum facultatif.

Accords bilatéraux relatifs aux consolidations de dettes selon l'arrêté fédéral du 5 octobre 1990

Année 1999 (1^{er} semestre)

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
RCA VII	17 avril 1999	14.2	32	4/0.1
Total		14.2		

Année 1998

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Total		0		

Aucun accord bilatéral relatif aux consolidations de dettes n'a été conclu durant l'année 1998. La plupart des pays traités dans le cadre du Club de Paris ont été soit désendettés par la Suisse, soit la GRE ne détient plus de créances sur ces derniers (rachat par la Confédération).

Année 1997

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Cameroun V	21 nov. 1997	42	3.5	0.1
Guinée C. IV	24 fév. 1997	—	22.5	0.1
Guinée C. V	15 juil. 1997	8.7	22.5	1.61
Jordanie IV	23 déc. 1997	48.2	14.5	4.3
Madagascar VIII	18 juil. 1997	8.7	32.5	0.1
Russie IV	30 janv. 1997	331.8	14.5	4.3
Total		439.4		

Année 1996

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Algérie II	13 fév. 1996	88.8	12	5
Cameroun IV	28 mars 1996	41.9	1	5.2
Congo B. IV	31 oct. 1996	14.3	31.5	0.1
Croatie V	9 janv. 1996	29.3	11.5	5.75
Gabon VI	22 mars 1996	13.6	12.5	5.2
Honduras III	30 sept. 1996	53.2	22.5	0.1
Macédoine V	9 janv. 1996	20.1	11.5	5.75
Sierra Leone VI	12 juin 1996	17.1	11	5.2
Total		278.3		

Année 1995

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Jordanie III	23 fév. 1995	40	4.5	5.5
Russie II	12 janv. 1995	53	15	5.5
Russie III	14 nov. 1995	73	5	5.6
Sierra Leone V	17 janv. 1995	17	22.5	0.38
Togo X	5 sept. 1995	142.7	7.5	5.45
Total		325.7		

Année 1994

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Algérie I	21 nov. 1994	—	11.5	5.5
Bulgarie III	6 déc. 1994	66	3.5	5.5
Cameroun III	12 juil. 1994	27	1.25	5.625
Congo B. III	25 nov. 1994	12.8	6.5	5.5
Gabon V	10 oct. 1994	12.9	12.5	5.5
Kenya I	13 mai 1994	17.9	6.5	5.625
RCA VI	22 juin 1994	22.3	4.5	4.8
Russie I	10 mars 1994	116.6	4.5	5.625
Total		275.5		

Année 1993

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr.)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Argentine V	1 ^{er} fév. 1993	531.3	12.5	7
Brésil IV	17 mai 1993	365.3	11.5	6.625
Bulgarie II	30 avril 1993	65.9	3.5	6.625
Guinée C. III	27 janv. 1993	7.5	22.5	0.46
Honduras II	28 sept. 1993	47.3	22.5	0.46
Mali III	11 mars 1993	2.5	22.5	0.46
Sierra Leone IV	22 fév. 1993	15.6	22.5	0.46
Total		1035.4		

Année 1992

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Argentine IV	16 juin 1992	457.5	3.5	7.625
Bolivie IV	27 nov. 1992	38.8	2.5	0.9263
Bulgarie I	2 juin 1992	53	3.5	7.625
Cameroun II	14 mai 1992	19.2	6.5	7.625
Côte d'Ivoire VI	14 mai 1992	281	6.5	7.625
Egypte II	7 mars 1992	655.7	24.5	—
Equateur V	23 juil. 1992	33.4	6.5	7.625
Gabon IV	20 mars 1992	11.3	4.5	—
Jordanie II	6 août 1992	24.6	6.5	7.625
Pologne VI	30 sept. 1992	526.4	13.5	1.6
Tanzanie IV	2 déc. 1992	29.4	4.5	0.88
Togo IX	26 oct. 1992	129.9	22.5	0.92
Zambie V	27 nov. 1992	18.8	2.5	6.64
Total		2279		

Année 1991

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Argentine III	12 avril 1991	399.3	3.5	8.25
Bolivie III	15 janvier 1991	30	5.5	4.75
Congo B. II	18 fév. 1991	8.1	8.5	8.125
Honduras I	12 août 1991	38.6	6.5	7.625
Madagascar VII	8 mars 1991	7.5	5.5	4.625
Nigéria III	13 juil. 1991	130.5	3.5	7.625
Philippines IV	23 déc. 1991	40.7	6.5	7.625
RCA V	20 fév. 1991	17.5	5.5	4.625
Sénégal IX	25 nov. 1991	19.2	5.5	4.125
Togo VIII	26 fév. 1991	121.5	5.5	4.625
Zambie IV	5 mars 1991	13.1	5.5	4.6/6
Total		826		

Année 1990

Pays	Accord du	Montant consolidé (mio. de fr)	Durée de remboursement (années)	Taux d'intérêt % p.a.
Côte d'Ivoire V	31 mai 1990	210.5	1	7.75
Equateur IV	30 avril 1990	27.1	3.5	7.25
Gabon III	23 mars 1990	9.5	6	7.25
Guinée-Bissau II	29 juin 1990	9	5.5	4.75
Mali II	22 mars 1990	1.9	5.5	3.75
Mexique II	23 mai 1990	45.1	3.5	6.5
Pologne V	27 juil. 1990	457.2	11.5	8
Sénégal VII	29 juin 1990	19.1	--	2.75
Tanzanie III	9 juillet 1990	19.7	4	4.75
Togo VII	8 fév. 1990	116.6	5.5	3.75
Total		915.7		