

Christian Noyer

LE CLUB DE PARIS
ET
LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le Fonds Monétaire International (FMI) a été conçu pour aider les pays membres à rétablir l'équilibre de leur balance des paiements en cas de difficultés temporaires. Il définit à cet effet avec les autorités de ces pays des programmes d'ajustement comportant les mesures nécessaires pour rétablir leur situation financière extérieure.

La régularisation de la situation vis-à-vis des créanciers extérieurs publics et privés est évidemment l'un des principaux objectifs de tels programmes. Le domaine d'intervention du FMI le conduit donc à travailler en étroite collaboration avec le Club de Paris, qui est le forum informel au sein duquel les pays créanciers se réunissent — sous présidence française depuis l'origine en 1956 — avec les autorités des pays en cessation de paiements (avérée ou virtuelle) pour négocier avec eux les conditions de remboursement de la dette qui leur est due.

Les liens entre le Club de Paris et le FMI sont donc extrêmement étroits ; ils se matérialisent par le statut d'observateur dont jouit le FMI dans les réunions — confidentielles — du Club de Paris. Le FMI joue un rôle clef dans la stratégie de la dette mise en œuvre par le Club de Paris, qui s'en remet à son expertise et son jugement macroéconomiques pour mettre en pratique l'un des principes essentiels du Club de Paris : la conditionnalité. Réciproquement, l'action du Club de Paris est essentielle pour le FMI à la fois pour la préservation de son statut de créancier privilégié et pour la conduite des stratégies d'ajustement qu'il met en place avec les pays en développement. Le FMI et le Club de Paris jouent, enfin, des rôles complémentaires qui ont servi et continuent de favoriser le financement des pays en développement, d'une façon très pragmatique adaptée en fonction de leur situation particulière.

Le FMI, garant de la conditionnalité des accords du Club de Paris

L'un des principes fondamentaux de la stratégie de la dette est celui de la conditionnalité macroéconomique. Les créanciers considèrent que le rééchelonnement de la dette est par nature exceptionnel, et n'a donc de sens que s'ils disposent de garanties suffisantes sur les efforts pris par le pays débiteur pour revenir le plus rapidement possible à des relations normales entre débiteur et créancier. Les mesures d'ajustement adéquates doivent donc être mises en place. Le principe de conditionnalité répond également au souci légitime des créanciers, pour lesquels le rééchelonnement représente un coût important, de disposer d'une garantie de bon usage des fonds qu'ils mettent à la disposition du pays débiteur par le report des paiements qui leur sont dus.

Dans la pratique, c'est l'existence d'un programme du Fonds Monétaire International dans les tranches supérieures du crédit (c'est-à-dire d'une conditionnalité macroéconomique forte) qui permet aux membres du Club de Paris de considérer que ces garanties sont réunies.

La première conséquence du principe de conditionnalité est que l'approbation par le Conseil d'Administration du Fonds d'un programme d'ajustement structurel est un préalable à l'ouverture de négociations en vue du rééchelonnement de la dette en Club de Paris.

La deuxième conséquence est le lien étroit qui existe entre la durée des accords du Club de Paris et celle des programmes du FMI. Les accords du Club de Paris portant en effet sur les échéances dues au cours d'une période donnée (« période de consolidation »), laquelle ne peut excéder la durée de l'accord en vigueur avec le FMI. La conditionnalité classique du Club de Paris est liée aux Accords de confirmation du FMI, dont la durée est généralement de douze mois (parfois dix-huit mois) ; la mise en place de facilités du FMI de plus longue durée (facilité élargie, facilité d'ajustement structurel et facilité d'ajustement structurel renforcée), dont la durée est de trois ou quatre ans, a permis au Club de Paris de conclure des accords également pluriannuels. Ceci représente un allègement de la charge administrative liée aux rééchelonnements très appréciable pour les pays débiteurs.

La troisième conséquence de ce principe est que le bon déroulement des accords du Club de Paris est étroitement lié à celui des accords du FMI. Les accords du Club de Paris comportent des clauses très précises liant leur maintien en vigueur et la mise en œuvre, le cas échéant, des phases successives de la consolidation, au maintien de l'accord entre le pays débiteur et le FMI.

Les membres du Club de Paris conservent au demeurant toute latitude pour décider des conséquences qu'ils entendent tirer de l'évolution des relations

entre le FMI et le pays concerné. Afin qu'ils puissent en être parfaitement tenus au courant, une clause classique des accords du Club de Paris prévoit l'information du président du Club de Paris de l'état des relations entre le FMI et le pays débiteur. Cette clause recouvre une réalité très concrète, puisqu'un représentant du FMI participe en tant qu'observateur aux réunions mensuelles du Club de Paris au cours desquelles la situation des pays traités par le Club est passée en revue. Il informe les créanciers, à cette occasion, des derniers développements des relations entre le FMI et les pays évoqués.

Cette présence du FMI consacre, d'une manière plus générale, le rôle d'expert économique qui lui est reconnu par les membres du Club de Paris.

Les créanciers publics considèrent en effet que le jugement du FMI sur la situation économique d'un pays et sur les mesures prises par son gouvernement est un élément essentiel pour former leur propre jugement.

Les éléments qui figurent dans les programmes du FMI sur la balance des paiements constituent d'ailleurs l'une des bases à partir desquelles les créanciers déterminent la capacité de paiement du pays débiteur et, partant, l'effort qu'ils doivent effectuer dans le cadre d'un accord de rééchelonnement. Ceci traduit la confiance sans faille des membres du Club de Paris vis-à-vis des travaux du FMI. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'une confiance aveugle, puisque les membres du Club de Paris siègent au Conseil d'Administration du FMI, et que leurs administrateurs suivent avec une attention toute particulière l'élaboration des programmes du FMI et notamment leur comptabilité avec les principes du Club de Paris.

L'action du FMI est donc un élément central indispensable des travaux du Club de Paris, lequel constitue, réciproquement, un point d'appui important pour le FMI.

Le Club de Paris, garant du statut de créancier privilégié du FMI

Une donnée fondamentale de la stratégie de la dette est le statut de créancier privilégié des institutions financières internationales, banques de développement multilatérales (en particulier la Banque mondiale) et FMI. Les créanciers de ces institutions sont considérées comme non rééchelonnables. En pratique, ceci signifie que les créanciers bilatéraux acceptent que leur effort de rééchelonnement permette aux pays débiteurs de disposer des moyens nécessaires pour honorer les paiements dus aux créanciers multilatéraux. Ces efforts des bilatéraux sont donc une garantie très forte pour les créanciers multilatéraux, dont le statut financier a pu jusqu'à présent être ainsi préservé, même au plus fort de la crise de la dette dans les années quatre-vingt.

Les créanciers bilatéraux protègent ainsi les flux financiers massifs que les institutions financières internationales doivent mettre à la disposition des pays en développement, à des conditions particulièrement favorables, voire concessionnelles pour les pays les plus pauvres. Tout débat sur la dette multilatérale doit tenir compte de ce rôle irremplaçable des bailleurs de fonds multilatéraux, dans un contexte budgétaire très difficile pour les bailleurs de fonds bilatéraux.

Plus généralement, aucun programme d'ajustement n'aurait pu être mis en œuvre de façon financièrement viable sans « partage du fardeau » entre les institutions multilatérales, les créanciers bilatéraux et les pays créanciers : c'est dire — même si les budgets nationaux sont *in fine* les principaux contributeurs à toutes ces formes de financement — l'importance de la concertation et de la réelle complémentarité entre le FMI et le Club de Paris.

Le Club de Paris et le FMI, complémentaires dans la stratégie d'ajustement et de financement des pays en développement

Le Club de Paris et le FMI sont souvent présentés comme des entités « coalisées » dont l'action peut parfois constituer une certaine contrainte pour les pays en développement. Il importe de démontrer qu'au contraire la combinaison de leurs efforts sert les pays traversant des difficultés financières, tout au long du parcours qui les mène à nouveau à la crédibilité des marchés et donc à l'obtention des financements spontanés dont ils ont besoin pour investir et générer les taux de croissance dont ils ont besoin pour leur développement.

Certes, les deux entités ont trouvé un moyen de coopérer de façon à préserver sans équivoque leurs intérêts respectifs : pour le FMI, l'intérêt de réaliser des programmes d'ajustement crédibles ; pour les créanciers, l'intérêt de préserver leurs créances. A ce dernier titre notamment, il est essentiel de noter que le FMI a permis d'assurer le respect de deux règles essentielles du Club de Paris : la préservation des crédits les plus récents de tout rééchelonnement, pour inciter les pays donneurs à offrir de nouveaux financements, et le respect d'une stricte comparabilité de traitement entre toutes les catégories de créanciers (pays créanciers membres ou non membres du Club de Paris, banques commerciales éventuellement réunies en un « Club de Londres », fournisseurs...).

Mais la stratégie pratiquée en commun par le Club de Paris et le FMI pour le traitement de la dette des pays en développement, et en particulier son caractère concret et pragmatique, adaptée à chaque pas particulier des pays

concernés — c'est là un autre des principes fondamentaux du Club de Paris — a en réalité servi les débiteurs.

En effet, le FMI et le Club de Paris ont adopté des attitudes très différenciées suivant les cas. Au début des années quatre-vingt, les pays endettés faisaient face à une crise de liquidité nécessitant des efforts considérables de tous leurs partenaires, et les deux entités y ont d'emblée participé financièrement pour des montants considérables. Depuis la première session de rééchelonnement en 1956, le Club de Paris a traité près de 260 milliards de dollars de dettes, dont 245 depuis 1982, soit depuis le début de ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de la dette ».

Mais au fur et à mesure que les pays redevenaient capables de faire face à leurs obligations, les programmes prévoyaient une réduction de l'effort des créanciers, et la nécessité de restaurer un service courant de la dette extérieure. Ce type de développement s'est surtout observé pour les pays les moins pauvres qui ont donc bénéficié d'un traitement de leur dette limité dans le temps à ce qui était nécessaire pour leur permettre de faire face à des difficultés ponctuelles de liquidités, mais ne justifiaient pas de réduction de dettes.

Pour les autres, faisant toujours face à des besoins de liquidité considérables combinés avec un problème de solvabilité, les programmes du FMI comportent toujours la nécessité pour les créanciers de consentir des efforts considérables, y compris sous forme de réduction de la valeur de la dette restant due, afin qu'elle soit plus en relation avec leur capacité de paiements réelle. A terme, lorsque ces pays seront sur la voie de la sortie du processus d'ajustement, les pays créanciers pourront également leur offrir un traitement généreux et définitif « de sortie » de leur situation d'endettement, comportant naturellement des réductions de dettes en supposant un service scrupuleux de la dette non annulée. Leur dette restante deviendra « inflexible » c'est-à-dire cessera d'être rééchelonnable en principe, ce qui supposera que leurs autres partenaires les soutiennent, avant leur retour à des financements de marché.

Ainsi donc, une grande variété de configurations peuvent se présenter suivant les catégories de pays en cause mais aussi suivant les caractéristiques différentes des pays concernés (par exemple le poids relatif de leurs différents créanciers).

Dans tous les cas, le FMI et le Club de Paris font preuve de pragmatisme et d'imagination en utilisant des instruments et des conventions agréées internationalement. Surtout il est essentiel de noter qu'ils interviennent simultanément et sur la base d'une analyse commune qui garantit l'impact maximum de leurs interventions.

Dans les situations de crise, l'intérêt pour les débiteurs de cette « action de concert » est évidente. Lorsqu'elle vise à obtenir le retour des débiteurs au paiement de leur dette, il est peut être plus délicat de percevoir comment cela sert ces pays en développement.

Cela s'explique parce que la stratégie commune des institutions internationales, des créanciers comme des débiteurs eux-mêmes, vise fondamentalement le retour de ce dernier à un accès spontané aux marchés. Or, l'histoire financière montre, y compris sur la période très récente, qu'il n'y a pas pour un débiteur d'autre voie de reconquête de sa crédibilité, nécessaire à l'obtention de nouveaux crédits comme à l'attraction de flux conséquents d'investissements directs, que la régulation pleine et entière de ses relations avec ses créanciers.

La corrélation entre l'octroi de flux nouveaux créateurs ou non créateurs de dettes — et le service régulier de la dette est en effet indubitable dans notre expérience récente, sauf exceptions.

Cette stratégie a donc déjà connu de très grands succès. Elle a permis de maîtriser, en volume, la crise de la dette. Pour des pays à revenu intermédiaire tels que le Mexique, le Maroc, l'Argentine ou le Brésil, qui étaient les plus gros débiteurs du monde, elle s'est effectivement traduite par leur accès retrouvé aux marchés de capitaux internationaux. Elle se heurte encore, pour les pays les plus pauvres notamment, qui sont aussi les plus endettés individuellement même si les montants totaux en jeu sont moindres, à des difficultés importantes, qui rendent nécessaires — et la France s'emploie chaque jour à défendre cette idée — une plus grande générosité des créanciers bilatéraux. La dette extérieure ne doit pas, en effet, constituer un obstacle pour ceux de ces pays qui mettent en place, avec l'appui du FMI, les mesures nécessaires à une croissance durable.

Conclusion

Le FMI et le Club de Paris sont deux partenaires essentiels pour le financement des pays en développement. Ils ont pour objectif commun d'assurer un soutien aux pays en situation de crise, et de les accompagner pour retrouver la confiance des marchés. Ils agissent en ce sens « de concert », avec autant que possible de pragmatisme et d'imagination.

La vocation d'une balance des paiements est d'être financée spontanément, et l'objectif du FMI est donc de ne pas devoir intervenir pour financer des pays ; de même, la vocation d'une créance est d'être remboursée et celle du Club de Paris de ne pas devoir négocier ses propres créances.

Mais les pays qui traversent des transformations systémiques, des crises majeures, ou font face à une grande pauvreté et au-delà la communauté financière internationale toute entière, ont toutefois besoin que le FMI et le Club de Paris — et la France y tient très particulièrement — soient toujours en mesure de leur apporter des solutions, et de veiller à ce que leurs difficultés ne menacent pas l'équilibre de la situation financière internationale tout en préservant la valeur des créances. C'est le rôle qui est attendu des quelque deux mille agents du FMI et des quinze fonctionnaires de la Direction du Trésor qui assurent le secrétariat du Club de Paris, pour les dix-huit délégations de pays créanciers membres du Club de Paris qui se réunissent une semaine par mois à Paris.