



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 71

(Ex-Document Technique No. 71)

L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE AU CLUB DE PARIS : LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES EN PERSPECTIVE

par

Ann Vourc'h

Realisé dans le cadre du programme de recherche:
Politiques financières pour la diffusion de la croissance économique



Document technique N°71

“L’Allègement de la dette au Club de Paris : les évolutions récentes en perspective”, par Ann Vourc’h, sous la direction de Jean-Claude Berthélemy, réalisé dans le cadre du programme de recherche Politiques financières pour la diffusion de la croissance économique, juin 1992

Les figures de ce document ne sont pas reproduites pour des raisons techniques. Consulter la version papier.

Table des matières

Remerciements.....	8
Résumé	9
Préface	11
Introduction	13
I. Le fonctionnement du Club de Paris.....	15
1. L'éligibilité.....	15
2. La procédure.....	16
3. Que rééchelonne-t-on ?.....	17
4. A quelles conditions ?.....	18
a. L'avant-Toronto	18
b. L'après-Toronto	19
II. Les apports de liquidité.....	20
1. La détermination des apports de liquidité : évolution et perspectives.....	21
a. Les montants rééchelonnés depuis le début de la crise de la dette.....	21
b. Règles du Club de Paris et potentiel de liquidité.....	22
2. Le rôle des apports de liquidité.....	26
3. Quelques cas africains	30
III. Les apports en termes de dons.....	39
1. Les apports directs : l'équivalent-don.....	40
a. Les précédents indonésien et ghanéen, et les récents accords polonais et égyptien.....	40
b. L'équivalent-don issu de Toronto et l'évaluation d'une application des termes de Trinidad.....	41
2. Les effets indirects.....	45
a. L'effet positif d'un Club de Paris sur l'APD reçue par le pays débiteur.....	45
b. Les éventuels effets de substitution dans l'APD.....	46
Conclusion	48
Annexes 1 et 2	53
Bibliographie	56

Remerciements

Ce travail a largement bénéficié des échanges continus avec Jean-Claude Berthélemy, auquel je tiens à exprimer tous mes remerciements. Les informations qui m'ont été fournies par Francesco Abbate, Jacques Debarles et Michel Jacquier, Thomas Klein, Maria-Christina Germany ont été précieuses. Je remercie également Isabelle Joumard, Anne Miroux, Christian Morrison et Helmut Reisen pour leurs conseils et leurs remarques sur des versions antérieures de ce document.

Summary

What does the Paris Club do for debtor countries, and more particularly for the poorest of them? Set up to ease the liquidity constraints of a country experiencing payment problems, by rescheduling its debt with the creditor governments, the Paris Club has frequently had to intervene since the beginning of the debt crisis. Since the Toronto Summit of June 1988 it has also been playing the role of aid provider for the poorest debtor countries.

After describing the functioning of the Paris Club in part one, the study goes on to evaluate the extent and role of the liquidity provided by the Club throughout the 1980s in part two. An initial finding is that the sums rescheduled through its action were very much greater than those lent over the same period by the creditor governments comprising the Club. Through focusing on selected African countries, the paper then shows that the main role of the liquidity created has been to avoid these countries' accumulating massive arrears and being cut off from the international financial community.

The third part of the study is devoted to the effects of the Paris Club agreements in terms of grants. It shows that the grant-equivalent resulting from the application of the Toronto terms is low with respect to the debt burden of the debtor countries concerned, and especially as compared to that received recently by middle-income countries such as Poland and Egypt. Application of the Trinidad terms would bring about a much more substantial lightening of the debt through attacking the debt stock, even though it would be lower than initially announced. Lastly, we consider the indirect effects of the Paris Club agreements on the aid flows received by the debtor countries.

Résumé

Qu'apporte le Club de Paris aux pays débiteurs, et plus particulièrement aux plus pauvres d'entre eux ? Destiné à desserrer la contrainte de liquidité d'un pays faisant face à des problèmes de paiement, en rééchelonnant sa dette auprès des gouvernements créanciers, le Club de Paris est très souvent intervenu depuis le début de la crise de la dette. Depuis le sommet de Toronto de juin 1988, il joue également le rôle de pourvoyeur d'aide envers les pays débiteurs les plus pauvres.

Après avoir décrit le fonctionnement du Club de Paris dans une première partie, on évalue l'importance et le rôle des apports de liquidité effectués par le Club de Paris pendant les années 80 dans une seconde partie. Un premier résultat est que les montants rééchelonnés par son intermédiaire sont largement supérieurs à ceux prêtés pendant la même période par les gouvernements créanciers qui le composent. En se concentrant sur quelques pays africains, on montre ensuite que le rôle majeur de ces liquidités a été d'éviter une accumulation d'arriérés massifs et une rupture avec la communauté financière internationale.

La troisième partie de ce travail est consacrée à l'évaluation des effets des accords au Club de Paris, en termes de dons. On montre que l'équivalent-don issu de l'application des termes de Toronto est faible, au regard du poids de la dette des débiteurs concernés, surtout si on le compare à celui récemment obtenu par des pays à revenu intermédiaire comme la Pologne et l'Égypte. L'application des termes de Trinidad, en s'attaquant au stock de la dette, entraînerait un allègement de dette

beaucoup plus conséquent, même si inférieur à ce qui avait été annoncé. On s'interroge enfin sur les effets indirects des accords au Club de Paris sur les flux d'aide reçus par les pays débiteurs.

Préface

Dans le cadre de son programme de recherche sur les politiques financières pour la diffusion de la croissance économique, le Centre de Développement s'intéresse à l'efficacité de l'allégement de la dette. En étudiant l'action menée par le Club de Paris depuis le début de la crise de la dette, le présent travail aborde un sujet fondamental pour les pays endettés les plus pauvres, pour la plupart africains. En effet, les créanciers publics/bailleurs de fonds s'accordent en majorité sur le fait que le problème de la dette de ces pays n'est pas résolu. Le Club de Paris joue un rôle central à cet égard, car il constitue souvent pour eux l'unique source d'allégement de la dette.

Les nouveaux termes de rééchelonnement conçus par les gouvernements créanciers de l'OCDE au sommet de Toronto en juin 1988, représentent un pas important vers un traitement plus favorable des pays les plus démunis. Cette étude montre cependant que la faiblesse de cet allégement ne suffit pas, pour un certain nombre de pays, à les sortir de leur situation de surendettement. La multiplicité des négociations de certains pays, comme par exemple la Tanzanie étudiée ici, en témoigne. En octobre dernier, le Directeur Général du FMI, M. Michel Camdessus, a encouragé les créanciers du Club de Paris à faire un pas supplémentaire, en appliquant les termes proposés à Trinidad par M. John Major un an auparavant. L'application de ces termes entraînerait un allégement conséquent et définitif du poids de cette dette pour les pays les plus défavorisés. L'accord en décembre dernier sur les "nouveaux termes de Toronto", qui ne marque pas un changement fondamental par rapport aux termes initiaux, atteste de l'absence de consensus politique parmi les différents gouvernements créanciers pour régler ce problème.

La mise en oeuvre des termes de Trinidad peut constituer une partie de la solution, mais elle ne résoudrait pas totalement le problème. Dans certains pays, la dette envers des gouvernements non membres de l'OCDE pèse lourd. Par le passé, les gouvernements des pays arabes et de l'ex-URSS en particulier, ont beaucoup prêté à certains pays d'Afrique comme par exemple l'Angola, le Mali et la Tanzanie. Un véritable allégement nécessiterait également leur participation. Alors que les sommes en jeu sont relativement modestes, l'absence de consensus, entre les pays Membres de l'OCDE et entre l'OCDE et les autres gouvernements créanciers, se traduit par le maintien des pays les plus pauvres dans une impasse financière.

Louis Emmerij
Président du Centre de Développement de l'OCDE
juin 1992

Introduction

Le Club de Paris et le Club de Londres sont deux tribunes auxquelles un pays débiteur se trouvant dans l'impossibilité d'assurer l'intégralité du service de sa dette peut avoir recours. Constitué de plusieurs gouvernements créanciers, le Club de Paris rééchelonne les crédits consentis par ces gouvernements ou leurs organismes, ou bien par des prêteurs privés avec la garantie de ces gouvernements créanciers. Il s'agit principalement de prêts d'aide publique et de prêts commerciaux accordés ou garantis par les agences d'aide à l'exportation. Le Club de Londres regroupe quant à lui les banques créancières du pays débiteur, et rééchelonne à ce titre sa dette commerciale bancaire non garantie par les gouvernements des pays créanciers. Ce travail s'intéresse exclusivement aux procédures d'allègement de la dette contractée envers ou garantie par des gouvernements créanciers.

L'objectif originel du Club de Paris, en apportant une solution de court terme à la crise de liquidité que connaît un pays débiteur, est d'obtenir en dernier ressort le maximum des paiements qui lui sont dus. En cela, cet objectif peut se comparer à celui de la loi sur les faillites des entreprises privées : quand un débiteur s'apprête à faire défaut, il vaut mieux pour ses créanciers rééchelonner sa dette que le laisser tomber en arriérés. Le non-paiement représente l'issue la plus défavorable pour les créanciers ; rééchelonner laisse la possibilité de bénéficier d'un rétablissement futur du débiteur. Le regroupement des gouvernements créanciers dans ce Club leur a en outre permis d'acquérir une position de force dans leurs négociations avec les pays débiteurs.

Depuis quelques années, à la suite de l'enlisement de nombreux pays dans la crise de la dette, l'objectif a évolué parallèlement à la situation des débiteurs. On en trouve trace dans les termes des accords. Au début de la crise, le Club de Paris ne rééchelonnait que les prêts commerciaux garantis, aux mêmes conditions que les banques privées. Plus tard, les prêts inter-gouvernementaux ont été inclus aux accords de rééchelonnement. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, les conditions appliquées lors des rééchelonnements aux pays les plus pauvres se sont progressivement adoucies à mesure de la prise de conscience de la profondeur de leur crise économique. Finalement, avec les accords de Toronto, le Club de Paris semble signaler un changement d'objectif à l'égard des nations les plus pauvres puisqu'il se doit aussi d'être un pourvoyeur d'aide, aide initialement distribuée par les seules agences de coopération. Il est difficile de distinguer si ce changement est un simple changement de moyens, lié à l'évolution des contraintes, ou s'il correspond plus fondamentalement à un changement d'objectif final. Le Club de Paris étant constitué de plusieurs gouvernements créanciers, on peut aussi penser que ce changement n'est pas du même ordre pour chacun des pays créanciers concernés. Le fait que quelques pays isolés recourent à l'option d'annulation du menu de Toronto indique au moins que leur objectif diffère désormais de celui des banques commerciales.

Les deux parties considérées du jeu, gouvernements créanciers et pays débiteur ont à l'évidence des intérêts convergents. Finalement, l'issue la plus favorable pour l'un comme pour l'autre est le rétablissement économique du débiteur. Pour la plupart des pays débiteurs, un bon fonctionnement de leur économie est difficilement envisageable à moyen terme ; il n'en reste pas moins que les créanciers ont intérêt à ce qu'il soit le meilleur possible. L'objet de cette étude n'est pas de juger de l'efficacité d'ensemble du Club de Paris. L'efficacité des procédures du Club en tant que telles est reconnue de façon relativement unanime ; de même sa capacité d'adaptation et d'évolution depuis 1956. On ne prétend pas non plus évaluer l'efficacité du Club au regard de l'ensemble de ses objectifs finals. Comme on l'a mentionné, ceux-ci sont

difficilement identifiables. Ils résultent de motivations à la fois économiques et politiques, qui de plus diffèrent parfois entre les gouvernements constituant le noyau dur du Club. L'objet de cette étude est plutôt de répondre à la question suivante : **qu'apporte le Club de Paris aux pays débiteurs, et plus particulièrement aux plus pauvres d'entre eux ?** Son action, effective et potentielle, doit pouvoir être évaluée au vu de deux de ses objectifs intermédiaires, qui sont fondamentaux du point de vue des pays débiteurs : **l'apport de liquidité** d'une part, et **l'apport d'aide** de l'autre.

La première partie n'a d'autre ambition que de faire un rappel descriptif du fonctionnement du Club de Paris.

La crise de liquidité que traverse un gouvernement débiteur est précisément ce qui l'amène à demander un rééchelonnement à ses créanciers bilatéraux, et éventuellement à ses créanciers privés. L'imminence d'un défaut de paiement constitue le premier critère d'éligibilité à un accord avec le Club de Paris. L'objectif immédiat d'un tel accord est d'équilibrer les ressources et emplois de devises étrangères afin de réduire le besoin de financement non couvert du pays débiteur. Le Club de Paris est donc censé apporter sa contribution, avec le FMI et parfois les banques, au rétablissement de la trésorerie. A cet égard, la répétition fréquente des accords ces dernières années pour la plupart des pays débiteurs signale le court effet du remède. Il semble donc légitime de s'interroger sur **l'importance et le rôle des apports de liquidité que le Club de Paris peut ou a pu effectuer**. C'est ce qu'on fait dans la deuxième partie de ce travail, en s'intéressant particulièrement à quelques pays africains.

L'apport d'aide par un élément-don n'est pas une fonction totalement nouvelle du Club de Paris. Dans les années soixante-dix, deux pays avaient bénéficié de rééchelonnements très concessionnels, pour des motifs politiques plutôt que strictement économiques ; c'est également ce qui s'est produit au printemps 1991 pour la Pologne et l'Égypte. Ce qui est nouveau en fait, c'est l'application de termes concessionnels pour toute une catégorie de pays d'Afrique sub-saharienne principalement, pays particulièrement dépendants de l'aide publique au développement (APD). Dans la troisième partie de ce travail, on tente d'évaluer **les effets des accords au Club de Paris en termes de dons** : l'effet des accords type Toronto déjà signés, et l'effet de l'éventuelle application des termes de Trinidad. On cherche également à savoir, dans un second temps, si ces accords au Club de Paris ont indirectement une influence sur les flux d'APD.

I. Le fonctionnement du Club de Paris

Définir simplement le Club de Paris n'est pas aisé. En fait, ce n'est pas un club au sens usuel du terme. Le nombre de ses membres n'est pas fixe, et il n'y a pas de règles écrites établissant son rôle et son fonctionnement. C'est un regroupement *ad hoc* de gouvernements créanciers du pays débiteur concerné, en dehors de toute structure institutionnelle. Ses pratiques et procédures sont toutefois relativement stables.

Depuis qu'elle a siégé pour la première fois en 1956 pour l'Argentine, cette "structure mouvante" s'est adaptée à l'évolution des problèmes de paiement des débiteurs. Son rôle s'est logiquement accru depuis le déclenchement de la crise de la dette en 1982. De la part des gouvernements créanciers, essentiellement Membres de l'OCDE, le Club de Paris a été conçu pour apporter une solution multilatérale à des crises de paiement, en présentant un front uni de créanciers¹. A quelques exceptions près, tous les débiteurs en difficulté passent par cette tribune qui établit une sorte d'accord cadre, sur lequel est basé ensuite la négociation des accords bilatéraux.

On rappelle que le Club de Paris traite uniquement les crédits consentis par les gouvernements ou leurs organismes, ou garantis par ceux-là. Il s'agit principalement de prêts d'aide publique et de prêts commerciaux accordés ou garantis par les agences d'aides à l'exportation. Côté débiteur, ces crédits peuvent avoir été destinés à des emprunteurs du secteur public ou du secteur privé. Contrairement aux comités bancaires (Club de Londres), il ne s'agit que de rééchelonnement : le Club de Paris n'accorde jamais de nouveaux prêts.

Lors de toute intervention, le Club de Paris affirme le principe d'un partage équitable du fardeau. Dans l'accord signé, il exige du gouvernement du pays débiteur qu'il cherche à obtenir des créanciers privés ainsi que des créanciers publics non participants, un allègement de dette à des termes comparables pour des maturités comparables. L'absence de mesure objective du fardeau rend cependant ce principe difficile à mettre en oeuvre dans les faits.

1. L'éligibilité

Il y a principalement deux critères d'éligibilité. La première condition pour qu'un pays débiteur puisse demander la convocation du Club de Paris est l'**imminence d'un défaut de paiement** ; soit que le pays débiteur ait déjà accumulé des arriérés vis-à-vis de ses créanciers, soit qu'il les ait convaincu que sans allègement de sa dette il fera nécessairement défaut. Le déficit de financement est estimé à partir de projections de la balance des paiements pour l'année à venir et parfois pour quelques années suivantes. Le pays débiteur présente en fait souvent le déficit de financement calculé par le FMI.

En effet, une seconde condition est l'**adoption d'un programme d'ajustement économique sous l'égide du FMI**, dans l'objectif de remédier aux difficultés internes qui amènent le débiteur à demander un allègement de dette. Cette conditionnalité du FMI est liée à un accord de confirmation ou, plus récemment, à l'octroi d'une facilité d'ajustement structurel (FAS) ou facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) pour les pays à bas revenus². Le lien entre l'accord FMI et les négociations du Club de Paris est en apparence paradoxal. En effet, pour octroyer le prêt, le FMI doit s'accorder avec le débiteur sur l'allègement de dette fourni par les créanciers bilatéraux. Simultanément, un allègement de dette ne peut être accordé par le Club de Paris que si le pays débiteur a conclu un accord d'ajustement avec le FMI. En fait, ce

paradoxe est résolu par la négociation avec le FMI d'un accord de principe (provisoire), qui n'est mis en oeuvre qu'une fois les ressources additionnelles requises trouvées au Club de Paris.

2. *La procédure*

Quels sont les participants au Club de Paris ? Côté créanciers, on trouve les représentants du ministère des Finances ou des Affaires étrangères de chaque gouvernement, des observateurs des agences de crédit à l'exportation, ainsi que des observateurs des organisations internationales, FMI, Banque mondiale, OCDE et CNUCED et de banques régionales de développement s'il y a lieu. Côté débiteur, le ministre des Finances dirige en général la délégation, composée de hauts fonctionnaires tels que par exemple le gouverneur de la Banque centrale. Le président du Club est le directeur du Trésor français et le Secrétariat est assuré depuis 1974 par le service des Affaires internationales du Trésor français.

En règle générale, le Club se réunit à Paris environ une fois par mois pour passer en revue les pays débiteurs susceptibles de restructurer leur dette publique ; il s'agit en quelque sorte d'un suivi conjoncturel. Un observateur du FMI assiste à ces réunions, ce qui permet à cette institution d'avoir des informations sur l'allègement de dette que les créanciers sont prêts à accorder, et d'estimer le déficit de financement en conséquence.

Lorsqu'un pays débiteur veut saisir le Club de Paris, il envoie une demande officielle de réunion au Président. Il y joint des informations sur la situation économique du pays, le programme d'ajustement adopté, les prévisions de balance des paiements, la structure de la dette et les paiements dus ventilés par créanciers ; il spécifie également l'allègement demandé au vu du déficit de financement, et ses conditions.

Les négociations proprement dites ne durent pas plus de quarante huit heures pour chaque pays débiteur. La première journée commence par un exposé formel du ministre des Finances du pays débiteur, qui reprend en fait exactement les informations communiquées dans sa demande écrite. Les observateurs des organisations internationales, en commençant par le FMI, interviennent ensuite. Dans un second temps, les créanciers se réunissent sans le débiteur. Sur la base du déficit de financement, à l'aide d'un tableau à deux axes (pays créanciers / paramètres de l'accord), ils déterminent une première offre. Le Club de Paris fonctionnant sur la base du **consensus**, la première offre est souvent proche du plus petit dénominateur commun issu du tableau. Cette offre est communiquée à la délégation du pays débiteur par le président du Club. Le cycle de proposition et contre-proposition peut durer plus ou moins longtemps. Le résultat final des négociations est inscrit dans le **procès-verbal agréé** (*Agreed Minute*), où figurent les termes généraux du rééchelonnement que les participants recommandent pour les accords bilatéraux, qui sont négociés dans un second temps.

Le délai moyen pour la conclusion des accords bilatéraux est relativement long, sept mois environ. En fait, la principale variable qui n'est pas déterminée par le procès-verbal agréé et qui fait donc l'objet de chaque négociation bilatérale est le taux d'intérêt appliqué à la dette rééchelonnée, dit taux d'intérêt moratoire. Ceci s'explique par le fait que le coût du refinancement diffère dans chaque pays créancier. Le taux d'intérêt est en fait la variable qui permet d'assurer un partage du fardeau équitable entre les créanciers participant au Club de Paris (cf. Rieffel, 1985). Le débiteur peut avoir à négocier plusieurs accords bilatéraux avec chaque pays créancier, avec les différents organismes. Parfois, si l'agence de crédit à l'exportation n'a pas les fonds

nécessaires pour refinancer la dette d'origine, la Banque centrale du pays débiteur se voit accorder une ligne de crédit par la Banque centrale du créancier, aux termes fixés dans l'accord de rééchelonnement, et repaie avec ce nouveau crédit sa dette à l'agence de crédit à l'exportation. De telles procédures ne facilitent évidemment pas la tâche du débiteur, dont le service de la Banque centrale chargé de la gestion de la dette extérieure est le plus souvent débordé. Plus le délai entre la signature du procès-verbal agréé et celle de l'accord bilatéral est important, plus le débiteur accumule des intérêts à payer au taux initial, qui ne peuvent donc pas être répartis sur la période de consolidation.

3. *Que rééchelonne-t-on ?*

Un point important est que **le Club de Paris ne rééchelonne jamais le stock de la dette concernée, mais simplement les échéances à venir sur cette dette, pendant une certaine période appelée période de consolidation**. Elle est le plus souvent de 12 à 18 mois, ce qui correspond à la maturité des prêts FMI.

Le procès-verbal agréé définit les dettes concernées. Elles doivent avoir été contractées avant une certaine date limite (*cut-off date*), date fixée lors du premier rééchelonnement afin de préserver les crédits postérieurs au premier rééchelonnement. La règle d'intangibilité de cette date³ a pour objectif de garantir les crédits accordés après cette date, en évitant l'aléa de moralité qui résulterait d'une situation où le débiteur saurait que de toutes façons, les nouveaux emprunts effectués pourront être rééchelonnés.

La dette concernée par le rééchelonnement à deux origines : soit elle a été accordée par les gouvernements, à des taux en général concessionnels, soit elle a été garantie ou assurée par les gouvernements, et supporte des taux d'intérêt du marché. Il s'agit de dettes à moyen et long termes. Les dettes à court terme sont presque invariablement exclues⁴. Depuis quelques années, les pays débiteurs demandent fréquemment que soit également exclue la dette contractée par le secteur privé, ceci dans l'objectif de préserver l'accès aux crédits futurs. Les montants rééchelonnés peuvent être :

- des échéances à venir sur les dettes définies précédemment,
- des échéances issues de précédents rééchelonnements de ces dettes,
- des arriérés sur ces dettes.

Il y a une hiérarchie entre les divers types de dette : les créanciers préfèrent rééchelonner dans l'ordre les crédits échéant à court terme, les arriérés, puis les dettes déjà rééchelonnées.

Le rééchelonnement peut ne concerner qu'une partie des dettes arrivant à échéance durant la période de consolidation. L'accord spécifie en effet le pourcentage des intérêts et du principal arrivant à échéance pendant cette période, qui sera rééchelonné. Les montants de dette finalement concernés constituent **la dette consolidée**. On verra par la suite que la proportion de dette éligible consolidée s'approche tendanciellement des 100 pour cent (cf. tableau 1).

4. *A quelles conditions ?*

a. *L'avant-Toronto*

Au début de la crise de la dette, les conditions étaient de plus en plus strictes s'il

s'agissait d'échéances à venir, d'arriérés, et d'échéances issues de précédents rééchelonnements. Ces dernières années, du fait de l'aggravation des problèmes de trésorerie de nombreux débiteurs, les différences entre les termes de rééchelonnement des différents types de dette ont eu tendance à s'estomper.

Quels sont ces termes ? En premier lieu, le procès-verbal agréé précise la **maturité** (nombre d'années après lequel cette dette doit être éteinte), et la **période de grâce**, (nombre d'années après lequel le débiteur commence à rembourser le principal). En moyenne, de 1980 à 1987, la maturité est d'environ 10 ans et le délai de grâce de 5 ans. Si le débiteur a accumulé des arriérés, l'accord indique de la même manière les termes de consolidation qui leur sont appliqués. A l'origine, il était fréquent qu'on exige que ces arriérés soient remboursés, préalablement au rééchelonnement des autres échéances. Par la suite, ils ont été consolidés, mais à des conditions plus strictes que les dettes échéant à court terme. Il en va de même pour les dettes déjà rééchelonnées. Concernant le taux d'intérêt, il est simplement recommandé aux différents gouvernements créanciers d'appliquer "le taux du marché approprié".

C'est au niveau des accords bilatéraux que sont spécifiées les dettes individuelles couvertes, ainsi que les taux d'intérêt appliqués à chacune. Chaque gouvernement peut soit refinancer les montants considérés, soit les rééchelonner.

Relativement à ces conditions, le Club de Paris a dû progressivement distinguer deux catégories de pays. Les pays fortement endettés à bas revenus éligibles à la FAS (ou FASR), c'est-à-dire principalement des pays d'Afrique sub-saharienne, sont ceux qui ont eu le plus fréquemment recours aux procédures du Club de Paris. De plus en plus, il s'est agi pour eux de rééchelonnements répétés de leur dette. Au cours du temps, les rééchelonnements pour ces pays sont devenus plus globaux (couverture et pourcentage de dettes rééchelonnées) que pour les autres débiteurs. Face à la persistance de leurs problèmes de balance des paiements, les créanciers bilatéraux ont décidé lors du sommet de Venise en juin 1987 de porter les périodes d'amortissement à 15-20 ans avec un délai de grâce étendu à 10 ans. Cet allongement de la période d'amortissement ne procurait pas toutefois à ces débiteurs un allègement immédiat de leur dette. Les créanciers acceptaient également l'idée que rééchelonner la dette concessionnelle à des taux privilégiés était nécessaire pour freiner la montée de l'endettement des pays à bas revenus ; mais par peur du risque de contagion aux autres débiteurs, ainsi que des problèmes juridiques et budgétaires que cela pouvait causer, les gouvernements créanciers ne sont pas allés plus loin. Ce n'est qu'en juin 1988, au sommet de Toronto, qu'ils ont accepté le rééchelonnement privilégié par menu d'options pour les nations les plus pauvres, entérinant ainsi la spécificité de leurs problèmes. Sur la base d'une proposition canadienne, le Club de Paris a défini les détails techniques des options entre lesquelles les différents créanciers pourraient choisir.

b. L'après-Toronto

Les conditions de Toronto

Les critères d'éligibilité à un rééchelonnement aux conditions de Toronto sont : être un pays à bas revenu éligible aux seuls prêts de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale (*IDA only*), qui prête à des taux concessionnels, avoir des problèmes persistants de paiement de sa dette, avoir négocié une FAS (ou FASR).

Les créanciers choisissent les conditions du rééchelonnement de la dette

commerciale parmi trois options conçues pour concilier leurs différentes contraintes institutionnelles, légales et financières :

- option A : annulation d'un tiers de la dette (principal et intérêts) exigible durant la période de consolidation ; rééchelonnement des deux autres tiers aux taux d'intérêt du marché sur une période de 14 ans avec un délai de grâce de 8 ans ;
- option B : rééchelonnement de la dette exigible pendant la période de consolidation au taux du marché sur une période de 25 ans, avec un délai de grâce de 14 ans ;
- option C : rééchelonnement de la dette exigible sur la période de consolidation à des taux inférieurs à ceux du marché (réduit de 3.5 pour cent ou de la moitié, selon le chiffre le plus faible).

Les créanciers ont déclaré avoir jugé que les options A et C accordaient des éléments-don⁵ analogues. Il est clair que ce n'est pas le cas. Les éléments-don des options A et C sont respectivement 33 pour cent et entre 20 et 27 pour cent (selon le taux d'actualisation retenu). L'option B n'accorde pas de privilège, mais la période d'amortissement plus élevée est supposée comporter un plus grand risque. Par ailleurs Sevigny (1990) souligne qu'elle est conçue de telle sorte que ceux qui la choisissent ne commencent à être payés qu'une fois que les créanciers ayant choisi les deux autres sont intégralement remboursés. Debarle et Jacquier (1991) ont calculé les éléments-don en tronquant les périodes de remboursement à 5, 10, 15 et 20 ans. Le résultat est net : quelque soit la période, l'élément-don de l'option A est toujours supérieur ou égal à celui de l'option C, qui est lui-même toujours plus grand que celui de l'option B. A titre d'exemple, si le débiteur ne rembourse plus rien après 10 ans, ces éléments-don sont respectivement de 33, 23 et 22 pour cent. Plus la période de remboursement est courte, plus les différents éléments-don sont proches.

En ce qui concerne les crédits d'APD, les termes de Toronto stipulent qu'ils doivent être rééchelonnés à des taux inférieurs ou égaux aux taux initiaux sur une période de 25 ans, avec 14 années de grâce.

Bien que les créanciers aient théoriquement la possibilité de changer d'option pour chaque débiteur, en pratique le plus grand nombre d'entre eux a toujours recouru principalement à la même option : la Finlande et la France à l'option A, la Belgique, l'Espagne et les États-Unis à l'option B, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni à l'option C. Le Japon a alterné les options B et C, et a parfois appliqué l'option A à des prêts d'APD.

Par ailleurs, cette mise en oeuvre des termes de Toronto a parfois été accompagnée d'un allongement de la période de consolidation, permis par les FAS ou FASR elles-mêmes pluriannuelles.

Les conditions applicables aux pays à revenu intermédiaire

Pour les pays fortement endettés appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (revenu par habitant < 1 195 dollars), les conditions de rééchelonnement ont été adoucies. En septembre 1990, les gouvernements créanciers se sont accordés sur une extension de la période de remboursement à 20 ans pour les prêts APD et 15 ans pour les prêts non-APD, et le différé d'amortissement a été repoussé à un maximum de 10 ans. De plus, les accords signés à partir de cette date permettent aux créanciers de ces pays de

procéder bilatéralement à des conversions de dette contre des obligations en monnaie nationale, sous forme d'échanges dette/nature ou dette/développement⁶, ou sous forme de conversions de créances en prise de participation dans une entreprise. Pour les créances APD, il n'y a pas de plafond fixé, tandis que pour les créances commerciales les échanges sont limités au maximum de 10 pour cent du montant de la dette ou 10 millions de dollars. Cette option constitue une innovation intéressante qui laisse entrevoir la possibilité de création d'un marché secondaire de la dette publique. Les obstacles juridiques et techniques semblent cependant importants, et l'échelle de ces opérations est de toute façon limitée en ce qui concerne les dettes non concessionnelles.

II. Les apports de liquidité

Desserrer la contrainte de liquidité du pays débiteur est l'objectif immédiat de l'intervention du Club de Paris. On cherche dans cette section à évaluer l'importance et le rôle pour le pays débiteur des apports de liquidité que le Club de Paris a effectués. Par apports de liquidité, on entend simplement les montants consolidés (ou montants rééchelonnés) lors d'un accord, et dont le remboursement est différé.

1. La détermination des apports de liquidité : évolution et perspectives

a. Les montants rééchelonnés depuis le début de la crise de la dette

Une première étape pour évaluer la liquidité apportée aux pays débiteurs par le Club de Paris depuis la crise de la dette, peut être de considérer la totalité des montants consolidés sur toute la période. Appliqué à une période de plusieurs années, cet indicateur pose problème. En effet, les montants rééchelonnés à deux dates distinctes ne sont pas directement comparables. Il faut les ramener à une unité commune.

On a donc calculé la **somme des montants consolidés** entre janvier 1980 et septembre 1991 **exprimés en prix de 1990**⁷, sur la base des données fournies par les *World Debt Tables*. Il faut être conscient que le montant obtenu est approximatif : les chiffres de montants rééchelonnés, qui sont ceux déclarés par le débiteur lors des négociations au Club de Paris, sont souvent inexacts. Les montants concernés ne sont véritablement connus qu'*ex-post*, après la signature des accords bilatéraux. En effet, il arrive par exemple que les entreprises débitrices dont la dette est garantie par un gouvernement créancier, n'informent pas leur gouvernement, chargé des négociations de rééchelonnement de cette dette, des paiements effectués après un défaut partiel. Cela peut être le cas par exemple pour les pays de la Zone Franc qui n'ont pas besoin, du fait de l'absence de contrôle des changes, de recourir à la Banque centrale pour faire leurs transactions en devises. L'intégralité de cette dette est alors présentée comme consolidable par le gouvernement⁸, ce qui tend à surestimer les montants effectivement consolidables. Il est d'autre part fréquent qu'on ne découvre l'existence de certaines dettes qu'au moment des négociations bilatérales, ce qui a l'effet inverse. Les statistiques de la Banque mondiale sont cependant les seules disponibles, et elles permettent au moins d'obtenir une approximation.

Tableau 1. **Montants rééchelonnés par le Club de Paris en prix de 1990**
janvier 1980 - septembre 1991
(milliards de dollars)

Afrique sub-saharienne (dont Zaïre)	Amérique latine	Égypte	Pologne	Total des pays
40.1 (5.6)	30.3	26.4	37.7	144.1

Source : calculs à partir de données *World Debt Tables 90-91*.

Sur les 157 accords signés de 1980 à juin 1991 pour 53 pays, **le Club de Paris a rééchelonné un montant de 144 milliards de dollars de 1990**. Pour mettre cette somme en perspective, on peut la comparer à celle, calculée par la même méthode, c'est-à-dire en prix de 1990, des nouveaux prêts accordés par les pays du Comité d'Aide au Développement (CAD)⁹ de l'OCDE à ces mêmes pays de 1980 à 1991. On ne dispose pas des chiffres de 1990 et du premier semestre 1991, mais si l'on s'arrête en 1989, cette somme se monte à 80 milliards de dollars environ. En se basant sur la moyenne annuelle obtenue, il est vraisemblable qu'au total la somme des nouveaux prêts accordés de janvier 1980 à juin 1991 exprimée en prix de 1990 soit proche de 92 milliards de dollars¹⁰. Les pays du CAD constituant l'essentiel des créanciers du Club de Paris, **on constate que celui-ci a rééchelonné des montants supérieurs aux nouveaux prêts** des gouvernements qui le composent.

Il est intéressant de constater que sur les 144 milliards de dollars, 64 (soit 44 pour cent) sont attribuables aux seuls accords de la Pologne et de l'Égypte. Les pays du programme spécial d'assistance de la Banque mondiale¹¹ ne représentent quant à eux que 10 pour cent de ce montant.

b. Règles du Club de Paris et potentiel de liquidité

La question du déficit de financement

Au premier abord, l'estimation du déficit de financement semble déterminante pour l'apport potentiel de liquidité. C'est en effet sur cette base que les créanciers bilatéraux se fondent pour fixer les montants qui seront rééchelonnés. Estimé à partir de projections de la balance des paiements pour l'année à venir et parfois pour les années suivantes, la charge du besoin de financement non couvert est partagée entre les différents créanciers et le débiteur.

Le déficit de financement considéré par le Club de Paris est le plus souvent celui calculé par le FMI, lors de la préparation du programme d'ajustement économique à mener sous son égide. Une critique fréquente à l'encontre des prévisions du FMI (cf. IDC, 1991) est qu'elles tendent à systématiquement sous-évaluer le réel besoin de financement, et qu'elles conduisent par conséquent à de trop faibles allègements du service de la dette, ce qui explique en partie la fréquente répétition des accords.

Tableau 2. **Évolution des pourcentages de consolidation**

Accords au Club de Paris		Pourcentage consolidé					Total	Accords consolidant des arriérés	Moyenne des périodes de consolidation (mois)
		80	85	90	95	100			
Années	1980			2			2	1	24
	1981		4	4			8	3	17.2
	1982	1	3	2			6	3	13
	1983		5	7	1	2	16 ¹	7	13.2
	1984			4	3	6	13	5	13.9
	1985			7	4	5	17 ²	8	14.2
	1986				3	12	16 ³	8	14.8
	1987				1	14	15	9	17
	1988					14	14	8	16
	1989					21	21	17	17.2
	1990					18	18	13	18.4
	1991 ^a					11	11	9	17.2 ⁴
							157	91	

Sources : *World Debt Tables 1991* et IECDI (Banque mondiale).

Notes : a. janvier-septembre.

1. Inclut l'accord roumain où uniquement 60 pour cent des montants consolidables sont consolidés.
2. Inclut l'accord panaméen où 50 pour cent des montants consolidables sont consolidés.
3. Inclut l'accord ivoirien dont le pourcentage de consolidation est variable.
4. Sans l'accord polonais et égyptien la période de consolidation moyenne est de 11.6 mois.

En ce qui concerne le Club de Paris, le déficit de financement a perdu de l'importance dans la détermination de ses apports de liquidité. Depuis 1986, plus des 3/4 des accords portent sur l'intégralité des montants consolidables, c'est-à-dire des échéances des dettes¹² contractées avant la date limite fixée lors du premier accord et des montants déjà rééchelonnés. On voit dans le tableau 2 que c'est le cas pour tous les accords à partir de 1988. Ceci signifie que tout ce qui est consolidable d'après les règles du Club de Paris est consolidé, indépendamment du déficit de financement prévu. Le calcul du besoin de financement, s'il garde sa valeur pour l'appréciation des ressources extérieures à fournir par d'autres biais (rééchelonnements des autres créanciers bilatéraux et privés, aide publique au développement, prêts des institutions financières internationales), a perdu de sa pertinence en ce qui concerne les apports des créanciers du Club de Paris, puisqu'il est la plupart du temps supérieur à ce que le Club de Paris peut de toutes façons apporter.

Pour obtenir une limite supérieure des apports de liquidité potentiels du Club de Paris, limite souvent atteinte ces dernières années comme on vient de le voir, il faut estimer ce qui est rééchelonnable. Comme on l'a indiqué dans la section I, un

des principes fondamentaux du Club de Paris est que seules les échéances portant sur des dettes contractées avant la date limite fixée lors du premier accord, ou celles issues des précédents rééchelonnements, peuvent faire partie des montants restructurés.

L'effet de la date limite

Savoir quelle partie du service de la dette de la période de consolidation est rééchelonnable, c'est donc savoir quelle proportion de ce service est issue de dettes contractées avant la date limite. Pour le déterminer de façon stricte, il faudrait d'abord disposer de l'information nécessaire, et ensuite traiter pour chaque pays, au cas par cas, toutes les échéances. On peut cependant approximer cette proportion par celle du stock de la dette contractée avant la date limite. Une telle approximation revient à supposer que si 50 pour cent du stock de la dette est antérieur à la date limite, alors 50 pour cent des échéances sont rééchelonnables. Ceci n'est pas tout à fait exact pour deux raisons. La première est qu'une telle hypothèse suppose que les prêts non rééchelonnables, c'est-à-dire les crédits accordés après la date limite et non remboursés, ont le même échéancier que les autres. Or *a priori*, ayant été contractés plus tard, ils arrivent à échéance plus tard. Pour cette raison, on tend à sous-estimer la part des échéances rééchelonnables. La seconde raison introduit un biais de sens inverse. En effet, on omet par cette approximation que le stock de dette consolidable comprend des montants issus des rééchelonnements passés, et qui ces dernières années ont parfois été assortis de conditions plus avantageuses pour le débiteur que celles portant sur certains nouveaux crédits.

Le calcul de ce stock pré-date limite a été effectué pour l'ensemble des pays ayant eu recours au Club de Paris entre 1980 et 1989. On a considéré la dette de ces pays à l'égard des pays membres du CAD de l'OCDE, qui représentent quantitativement l'essentiel des créanciers du Club de Paris. On a soustrait du stock de cette dette pris à la fin 1989 la somme des crédits accordés après la date limite. La variable de la part de la dette rééchelonnable apparaissant dans le tableau 3 est donc :

$$100 \xi \left\{ 1 - \mathcal{R}_{t=\text{date limite}}^{1989} \frac{\text{νουπεαυξχρ_δισ}_i}{\text{στοκ1989}} \right\}$$

Tableau 3. Dette consolidable au Club de Paris fin 1989

PAYS	Date limite	Dette rééchelonnable fin 1989 (%)
Argentine	déc 83	91 ^a
Bénin	mar 89	82
Bolivie	déc 85	82
Brésil	mar 83	70
Cameroun	déc 88	84
Congo	jan 86	75
Costa Rica	jul 82	30
Côte d'Ivoire	jul 83	76
Équateur	jan 83	61
Égypte	oct 86	87
Gabon	jul 86	83
Gambie	jul 86	74
Guinée	jan 86	54
Guinée-Bissau	déc 86	99
Guinée équatoriale	jul 84	42 ^b
Guyane	déc 88	94
Jamaïque	oct 83	61
Jordanie	jan 89	88
Libéria	jan 83	72
Madagascar	jul 83	70
Malawi	jan 82	54 ^c
Mali	jan 88	85
Maroc	mai 83	75
Mauritanie	déc 84	79
Mexique	déc 85	57
Mozambique	fév 84	73
Niger	jul 83	1 ^d
Nigéria	oct 85	97
Ouganda	jul 80	84
Pakistan	jul 80	46
Panama	déc 84	90
Pérou	jan 83	66
Philippines	avr 84	55.3
Pologne	jan 84	100 ^b
Rép. centrafricaine	jan 83	36
Rép. dominicaine	jun 84	61
Roumanie	jan 82	0 ^a
Sénégal	jan 83	55
Sierra Léone	jul 83	88
Somalie	oct 84	82
Tanzanie	jun 86	95
Togo	jan 83	57
Trinité et Tobago	sep 88	90
Turquie	jun 80	19
Zaïre	jun 83	90
Zambie	jan 83	73

Source : calculs basés sur données *World Debt Tables 1990*.

Notes : a. fin 1988.

b. données disponibles à partir de 1985 alors que la date limite est 1984.

c. données 1984 indisponibles ; le stock rééchelonnable est donc surestimé.

d. les annulations de dette APD de la France ont vraisemblablement été comptabilisées dès 1989.

Les résultats sont relativement tranchés : sur les 46 pays considérés, fin 1989, seuls 16 ont une dette consolidable inférieure aux deux tiers de la dette totale envers le CAD. Parmi eux quatre ne peuvent plus qu'obtenir un rééchelonnement d'au maximum un tiers de cette dette, et trois, d'au maximum la moitié. Pour certains pays, il faut prendre en considération le fait que le stock consolidable a été réduit par les annulations de dette accordées dans le cadre des accords de Toronto en 1988 et 1989 et unilatéralement. Par ailleurs, il faut distinguer entre les pays qui ont un stock de dette consolidable relativement faible parce qu'ils sont sortis de leurs problèmes de dette extérieure, comme la Turquie et le Pakistan, et les autres. Logiquement, on remarque que ceux qui peuvent être contraints en termes d'apports de liquidité par la date limite, sont ceux qui ont pu obtenir des nouveaux crédits relativement conséquents depuis leur premier rééchelonnement ; ce qui ne signifie pas toujours ceux qui ont les problèmes de balance des paiements les plus aigus.

On remarquera que pour quelques pays qui ont une dette privée importante, dont l'Argentine et le Brésil, on tend certainement à surestimer le stock rééchelonnable. En effet, les prêts commerciaux garantis par les gouvernements créanciers qui n'ont pas encore fait l'objet de défaut de paiement, ne sont pas comptabilisés dans le stock de la dette due au CAD, mais relèvent cependant, en cas de défaut, de la dette traitée par le Club de Paris qui ne peut être restructurée.

Malgré tout, notre conclusion est que la date limite ne pose véritablement problème quant à l'échelle du rééchelonnement que pour une minorité de pays. Il faut cependant insister sur le fait que pour ceux-là, cette contrainte est très pesante. Le Costa Rica et la République centrafricaine, avec respectivement 30 et 36 pour cent de dette consolidable, constituent les cas extrêmes. Pour eux, rééchelonner auprès du Club de Paris signifie presque perdre son temps, eu égard aux faibles gains en liquidité qu'ils en retirent. Le potentiel de liquidité est également faible, mais dans une moindre mesure, pour la Guinée, la Jamaïque, le Malawi, la République dominicaine, le Sénégal et le Togo, puisque moins des deux tiers de leur dette envers le CAD est consolidable. C'est aussi le cas de l'Équateur et du Mexique et des Philippines. Pour ces derniers cependant, en particulier pour le Mexique, cela pose moins problème, puisqu'une part importante de leur dette ayant été contractée auprès des banques, ils dépendent moins exclusivement du Club de Paris pour desserrer leur contrainte de liquidité.

2. Le rôle des apports de liquidité

La conception originelle du Club de Paris était celle d'une procédure d'exception. L'apport de liquidité au débiteur constituait en quelque sorte une opération de sauvetage, par nature ponctuelle, devant permettre son rétablissement ultérieur. Depuis le début de la crise de la dette, le caractère exceptionnel de la procédure est largement remis en cause. Pour certains pays, le recours au Club de Paris est devenu fréquent, voire presque systématique. Il semble donc pertinent de s'interroger sur le rôle joué par les apports de liquidité du Club de Paris pour les pays débiteurs durant cette période. Ce rôle est en fait multiple, et seule une approche au cas par cas peut permettre de l'appréhender. Après avoir défini d'un point de vue méthodologique des critères d'examen du rôle des apports de liquidité du Club de Paris, on en fera une application dans la section suivante pour huit pays africains : la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, la République centrafricaine, le Sénégal, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre.

Une approche en terme de total des montants rééchelonnés pour un pays débiteur est évidemment insuffisante à cet égard. Tout d'abord, la configuration

temporelle des différents rééchelonnements est riche d'information, et amène à étudier l'histoire des relations du débiteur avec le Club de Paris. Ensuite, on ne peut pas dissocier accords de rééchelonnement et service de la dette. Pour juger du rôle de ces apports de liquidités, on doit prendre en considération la façon dont le pays débiteur assure le service de sa dette. Dans le cas extrême où celui-ci n'a jamais rien remboursé, qu'il y ait un rééchelonnement ou non, il est clair que le rôle de l'apport de liquidité n'a pas été de permettre un retour à un meilleur service de la dette. Enfin et surtout, l'agrégat "montants consolidés" est une boîte noire. Il recouvre des types de dette tout à fait différents : les échéances à venir sur la dette contractuelle, les échéances issues des précédents rééchelonnements, et les arriérés de paiement. En termes de liquidité apportée au débiteur, les trois ont la même valeur. Il s'agit dans tous les cas de charges de la dette dont le débiteur est censé s'acquitter. Mais la composition de l'agrégat "montants consolidés" n'est pas indifférente. Il est en particulier nécessaire d'examiner séparément les rééchelonnements d'arriérés ; car le fait que le Club de Paris ait eu plutôt tendance à rééchelonner des arriérés ou ait anticipé sur ces arriérés, en rééchelonnant par avance les échéances dues, est loin d'être équivalent pour le pays débiteur.

En premier lieu, au début des années quatre-vingt, les conditions appliquées aux échéances à venir et aux arriérés diffèrent. Initialement en général, les arriérés n'étaient pas rééchelonnés, et devaient être payés en préalable à tout accord de rééchelonnement. Lorsqu'ils ont été rééchelonnés, les conditions appliquées aux arriérés étaient plus coûteuses que celles appliquées aux échéances courantes ; la maturité était généralement inférieure, la période de grâce souvent nulle, et les taux d'intérêt supérieurs. La différence de traitement entre ces deux types de dette a eu cependant tendance à s'estomper ces dernières années, en particulier pour les pays dont on traite, à mesure de la prise de conscience de la difficulté dans laquelle ils se trouvaient. Elle subsiste toutefois dans certains cas.

En outre, un arriéré porte des intérêts de pénalité, dont le taux est très élevé, qu'il s'agisse d'arriérés sur des prêts commerciaux ou sur des prêts d'APD. Ces dernières années, les créanciers ont diminué les taux d'intérêt portant sur les arriérés accumulés par les pays les plus pauvres. Quoiqu'ils en soit, ces intérêts de pénalité sont en général exclus des montants consolidés et doivent être payés en préalable à un accord. Les arriérés ont donc un coût financier élevé pour les pays débiteurs.

Par ailleurs, un pays débiteur ayant accumulé des arriérés se trouve dans une mauvaise position vis-à-vis de ses créanciers du fait des implications sur sa situation juridique (débiteur défaillant). Sans parler de la raréfaction des nouveaux prêts bancaires à moyen et long termes, qui ont de toute façon déjà disparus, les crédits à court terme peuvent être affectés. Il est difficile de déterminer si l'accumulation d'arriérés réduit l'accès du pays débiteur aux crédits à court terme, mais on sait de façon certaine que cela augmente les coûts de ces crédits. Or ces pays sont très dépendants du crédit à court terme pour leurs importations. Une étude récente de la Banque mondiale¹³ chiffrait la prime payée par les pays africains sur leurs importations à 30-40 pour cent, ce qui s'explique en partie par le coût du crédit à court terme. Il est clair que le rationnement des importations qui en résulte compromet encore plus leurs perspectives de croissance et de développement.

Enfin, le fait d'être en arriérés bloque l'accès à certains versements d'APD, prêts et/ou dons. En particulier, certains dons ne peuvent être effectués que si le receveur a conclu un accord avec le Fonds monétaire ; c'est le cas par exemple de l'aide d'urgence de la CEE, qui est conditionnelle à une FAS (ou FASR).

Pour déterminer le rôle des accords au Club de Paris, conformément aux remarques précédentes, il faut utiliser deux critères croisés : le pays a-t-il servi sa dette, d'une part, a-t-il rééchelonné systématiquement sa dette au Club de Paris évitant ainsi l'accumulation d'arriérés, d'autre part ? On en vient logiquement à distinguer quatre catégories-types de pays. L'appartenance d'un pays à une catégorie n'est pas forcément figée au cours du temps.

La première catégorie regroupe les pays qui ont relativement bien servi leur dette envers leurs créanciers du Club de Paris, et ceci sans recours systématique à leur procédure de rééchelonnement ; le Togo en est l'exemple type, et jusque fin 1986 la République centrafricaine également. Il s'agit en fait des pays pour lesquels on peut dire que le Club de Paris joue le rôle le plus proche de celui qui était le sien avant le déclenchement de la crise de la dette.

Les pays de la deuxième catégorie, le Sénégal, et la Côte d'Ivoire de 1984 à 1986 seulement, ont fréquemment rééchelonné leur dette auprès du Club de Paris tout en assurant une part non négligeable du service de leur dette. Dans ces pays, l'action fréquente du Club de Paris évite le plus souvent le recours aux arriérés, mais leur caractère répété montre que les problèmes à résoudre ne sont pas des problèmes de liquidité ; ces problèmes ne sont finalement pas du ressort du Club de Paris, dans l'acception traditionnelle de son rôle. On peut néanmoins penser que l'action du Club de Paris a permis que ces pays maintiennent leur effort pour assurer de bonnes relations financières avec leurs créanciers.

Le troisième groupe comprend deux pays qui ont peu servi leur dette sur la période étudiée, mais qui ont recouru quasiment systématiquement au Club de Paris : Madagascar et le Zaïre. Dans leur cas, le Club de Paris a certes évité les arriérés, mais son intervention n'a pas concouru à un quelconque rétablissement de la situation financière.

La quatrième et dernière catégorie se compose des pays qui d'une part ont généralement peu servi leur dette et qui d'autre part n'ont pas eu de rééchelonnements fréquents au Club de Paris, accumulant donc souvent des arriérés de paiement ; dans notre échantillon, il s'agit du Mali, de la Tanzanie, et de la Côte d'Ivoire et de la République centrafricaine à partir de 1987. La faible intervention du Club de Paris peut se comprendre dans leur cas comme provenant d'une insuffisance de l'effort d'ajustement aux yeux de ces créanciers. Pour certains de ces pays, les liquidités apportées par le Club de Paris sont venues trop tard, et n'ont pu éviter, sauf épisodiquement, une aggravation continue de la situation financière extérieure.

Hormis les apports de liquidité au sens strict d'un Club de Paris tels qu'on vient de les évoquer, la signature d'un accord a des effets induits pour le débiteur en matière de liquidité. En effet, un accord avec le Club de Paris ne peut être considéré isolément de ceux passés avec les autres créanciers. Il participe en fait d'un tout, dans lequel le FMI joue un rôle central.

Le lien avec le FMI est direct, dans la mesure où tout accord au Club de Paris est conditionnel à un accord FMI, et que réciproquement le FMI ne négocie un accord avec le débiteur que si celui-ci est en voie de régulariser sa situation auprès de ses créanciers bilatéraux. Cette conditionnalité s'applique toujours strictement. La signature d'un accord au Club de Paris constitue donc une étape nécessaire à l'établissement de bonnes relations avec la communauté financière internationale. De par le jeu des différentes conditionnalités, elle a des implications en matière de déblocage de certains fonds pour le débiteur.

Il existe également un lien entre Club de Paris et Club de Londres. Tout d'abord, les procès-verbaux agréés du Club de Paris incluent une clause de comparabilité de traitement avec les autres créanciers, qui stipule que le pays débiteur doit négocier avec le Club de Londres, entre autres, un traitement en rapport avec celui qu'il a obtenu du Club de Paris. La portée d'une telle clause est cependant faible dans les faits. La première raison réside dans la difficulté d'établir un critère précis et objectif de comparaison, difficulté accrue depuis la mise en place des menus d'options. De plus, les créanciers officiels n'ont pas les moyens de forcer les banques à appliquer la comparabilité de traitement (cf. Rieffel, [1985]). En fait le lien avec le Club de Londres transite principalement par le FMI. Les banques exigent en général du pays débiteur qui leur demande un rééchelonnement qu'il soit en bonne relation avec le FMI, et qu'en particulier il ait négocié un accord avec lui. Le Fonds a réciproquement longtemps exigé qu'un pays débiteur ait apuré ses arriérés vis-à-vis de ses banques pour signer un accord. Comme le dit J. Polack (1991), cela fait partie de son approche dite des "garanties de financement". Le principe est que les ressources fournies par le FMI, ainsi que celles apportées par les autres créanciers, doivent couvrir le déficit de financement du pays débiteur. Dans le cas contraire, le Fonds ne peut pas être certain que les mesures d'ajustement négociées suffiront à le sortir de cette situation. Les banques peuvent donc d'une certaine manière bloquer l'accès du débiteur aux crédits du Fonds. En 1989 dans le contexte du plan Brady, pour inciter les banques à participer aux négociations, le FMI a quelque peu relâché cette conditionnalité ; il peut désormais, sur la base d'une étude au cas par cas décider de signer un accord avec un pays débiteur sans que ses négociations avec les banques aient abouti, à la condition cependant qu'elles soient entamées et en bonne voie d'aboutir.

Il est difficile de savoir ce qui est, en dernier ressort, le catalyseur de ces accords, et on ne peut pas établir un sens de causalité entre eux. En particulier, la corrélation entre Club de Londres et Club de Paris n'est pas évidente, ce qui rend difficile l'analyse des effets induits d'un Club de Paris. On s'est cependant attaché à observer dans la section suivante la chronique de ces accords pour les pays étudiés.

3. Quelques cas africains

Pour retracer l'histoire des pays étudiés en matière de rééchelonnement auprès du Club de Paris, on s'est fondé sur la représentation graphique des postes "rééchelonnements" et "arriérés" que l'on trouve dans les *Balance of Payment Statistics* du FMI. Le poste "rééchelonnements" représente les apports de liquidité issus des accords de rééchelonnement négociés avec les différents créanciers (Club de Paris ou autres) dans l'année en cours ou par le passé, et qui affectent les paiements dus l'année courante. Le poste "arriérés" désigne les flux annuels d'arriérés d'intérêts et de principal portant sur toutes les catégories de dette, à long terme et à court terme. Un signe positif signifie une accumulation d'arriérés.

La disponibilité de ces données a de fait limité le nombre de pays étudiés. On a également opéré un tri volontaire, sur la base de la part de la dette privée dans la dette totale. Comme on l'a déjà évoqué, il n'y pas de véritable lien de causalité stricte entre un accord au Club de Paris et un accord au Club de Londres. Il semblait abusif d'inclure dans l'échantillon des pays qui ont une dette privée prédominante ; l'effet liquidité d'un Club de Paris aurait été noyé dans celui d'un Club de Londres. Seuls les pays dont la dette est principalement publique ont été conservés. On est conscient de ne pas éliminer ainsi le problème des rééchelonnements hors Club de Paris, mais ils sont *a priori* moins fréquents, et quantitativement moins importants. Les huit pays retenus cités plus haut, se situent tous en Afrique. A l'exception de la Côte d'Ivoire, ils ont tous bénéficié d'accords de type Toronto. La dette ivoirienne était principalement bancaire au début de la décennie (71 pour cent de la dette totale en 1982), mais la part des créanciers publics n'a cessé d'augmenter depuis ; la dette privée ne représentait plus que 38 pour cent de la dette totale en 1989. Ces pays font partie de ceux pour lesquels le problème de la dette se pose avec le plus d'acuité¹⁴.

Pour évaluer d'autre part la façon dont ces pays ont servi leur dette pendant la décennie passée, on a calculé un ratio service de la dette versé/service de la dette dû. La méthode utilisée est celle définie dans un précédent travail¹⁵ : il s'agit du rapport entre la projection du service de la dette hypothétique faite dans les *World Debt Tables* de la Banque mondiale, sur la base des charges de la dette contractuelles, et le service de la dette effectif. Les résultats obtenus figurent dans l'annexe 1¹⁶. Seule la distinction entre créanciers bilatéraux et créanciers privés est effectuée. On ne dispose pas de projections du service de la dette due aux pays membres du CAD. La mesure choisie est donc biaisée lorsqu'une part importante de la dette bilatérale a été contractée auprès des pays hors Club de Paris. C'est le cas du Mali dont la dette due aux membres du CAD représentait seulement 42 pour cent de la dette bilatérale en 1989. On a cependant pu confronter cette variable au ratio service/stock de la dette due au pays du CAD, qui donne une indication.

1^{er} cas : rééchelonnements non systématiques à de "bons débiteurs"

L'action menée par le Club de Paris pour ces pays est relativement proche de son rôle traditionnel.

On observe en premier lieu dans l'annexe 1 que le Togo sert bien sa dette envers ses créanciers bilatéraux¹⁷. Plus précisément, les années où il sert bien sa dette sont fréquentes. C'est particulièrement le cas en 1983, 1985, 1986 (plus de 75 pour cent du service dû est versé) et dans une moindre mesure en 1984, 1988 et 1989 (plus de 50 pour cent). La dette à l'égard des pays membres du CAD représentant entre 80 et 90 pour cent de la dette bilatérale sur toute la période

étudiée, on peut considérer que ceci s'applique aux créanciers membres du CAD.

Sur les graphiques, le sigle CP désigne la signature d'un procès-verbal agréé avec le Club de Paris, CL un accord de principe avec le Club de Londres ; le sigle FMI marque le début d'un prêt lié à un accord avec le FMI (accord de confirmation ou *stand-by*, accord au titre de la FAS). La ligne en tiret correspond au service de la dette dû l'année courante qui a été rééchelonné auprès du Club de Paris ou du Club de Londres, ou auprès des autres créanciers bilatéraux. Le trait en pointillé représente le flux d'arriérés ; s'il est positif cela correspond à une accumulation d'arriérés, tandis qu'un chiffre négatif signifie que le pays débiteur a remboursé des arriérés antérieurs. Le trait plein correspond à la somme des deux postes "rééchelonnements" et "arriérés" ; il s'agit en fait de la partie du service de la dette de l'année courante qui n'a pas été effectuée, soit qu'elle ait été rééchelonnée, soit qu'elle ait été impayée.

Pour le Togo, conformément à ce qu'on peut observer dans l'annexe 1, la courbe en trait plein du graphique, c'est-à-dire le service dû non effectué, est assez accidentée. En 1982 et 1987, le Togo accumule des arriérés. On remarque sur le graphique que 1987 est la deuxième année consécutive sans accord de rééchelonnement. Ces années-là sont celles où on observe une chute du ratio du service effectif de la dette : à la suite d'une baisse des exportations en valeur, le Togo a connu des difficultés financières importantes, qui l'ont amené à réduire son service de la dette plus que proportionnellement. On constate par ailleurs qu'à chaque fois, les arriérés accumulés sont régularisés l'année suivante dans ses négociations avec ses créanciers extérieurs (Club de Paris et Club de Londres). On notera à cet égard la coïncidence entre les différents accords (FMI, CP, CL).

En outre, le Togo est le seul pays parmi ceux étudiés qui connaît une baisse continue du ratio dette/PNB de 1985 à 1989. Depuis longtemps en fait, le Togo est considéré comme un bon élève du FMI ; à la suite de l'initiation d'un programme d'ajustement structurel en 1984, il a mis en oeuvre des réformes importantes. En 1990, qui n'apparaît pas sur le graphique, il a cependant renégocié un accord auprès du Club de Paris aux conditions de Toronto, accordées aux pays les moins avancés. Le ralentissement de la croissance (lié à une chute des productions de phosphate, cacao, café et coton) s'est répercuté sur les rentrées fiscales de l'État, qui n'a pu faire face à la charge de sa dette.

Globalement, entre 1985 et 1989, le Club de Paris est intervenu souvent (cinq fois en huit ans), mais pas sans résultats puisque le Togo a relativement mieux servi sa dette que les autres pays étudiés.

Jusque fin 1986, on peut considérer qu'il en est de même pour la République centrafricaine. Entre 1982 et 1986, les pays membres du CAD détiennent au moins 70 pour cent de sa dette bilatérale, et sur ces cinq années, en 1983, 1984 et 1986, la République centrafricaine paie plus de 75 pour cent du service de la dette due à ses créanciers bilatéraux. Sa dette est principalement officielle : la dette privée représentait 18 pour cent de la dette totale en 1982 et n'en représente plus que 3 pour cent en 1989.

Entre 1981 et 1986, on observe sur le graphique que la République centrafricaine a fait trois fois appel au Club de Paris pour le rééchelonnement de sa dette. En 1981 et 1983 ces accords consolidaient des arriérés accumulés l'année précédente, où le service de la dette a été mauvais. Le pic de rééchelonnements que l'on observe en 1984 provient d'un accord avec ses autres créanciers bilatéraux (URSS, Irak, Afrique du Sud), intégrant aussi des montants d'arriérés importants. Le rééchelonnement au Club de Paris de 1985 semble avoir été négocié à froid, c'est-à-dire avoir anticipé sur les arriérés.

2^{ème} cas : rééchelonnements systématiques à des "bons débiteurs"

Depuis 1981, le Sénégal et le Club de Paris se sont rencontrés tous les ans, sauf en 1984 et 1988. On observe assez nettement sur le graphique que la succession rapprochée des rééchelonnements a permis en général au Sénégal de ne pas accumuler d'arriérés. Et si de 1982 à 1985, le Sénégal n'a honoré qu'une faible part des charges de sa dette envers ses créanciers bilatéraux, il a effectué plus de la moitié de ces charges de 1986 à 1989, dont plus des trois quarts en 1987.

L'accord de 1985 constitue une exception, dans la mesure où il n'a pas empêché l'accumulation d'arriérés (corollaire à une forte baisse des quantités d'arachides exportées), mais celui de 1986 a régularisé la situation du Sénégal vis-à-vis de ses créanciers.

Le cas ivoirien se rapproche finalement de celui de la République centrafricaine dans la première moitié de la décennie, en ce sens que jusqu'à un certain point, ils ont réussi à effectuer une part relativement importante des charges de leur dette (entre un quart et trois quarts). Mais la Côte d'Ivoire a fait plus fréquemment appel aux procédures de rééchelonnement du Club de Paris. A partir de 1984, moment où les problèmes de balance de paiements apparaissent ouvertement, et jusqu'en 1986, la Côte d'Ivoire a rééchelonné sa dette tous les ans, anticipant ainsi sur les arriérés de paiement. Elle a également rééchelonné son importante dette bancaire auprès du Club de Londres.

3^{ème} cas : rééchelonnements systématiques à des "mauvais débiteurs"

Ce qui est remarquable dans les cas malgaches et zaïrois, c'est le traitement suivi et régulier qu'ils ont obtenu du Club de Paris, alors même que sur toute la période le service de leur dette bilatérale est très faible.

Le premier accord du Zaïre avec le Club de Paris remonte à 1976. Depuis lors, neuf autres accords ont été conclus. On constate sur le graphique que la courbe pleine, c'est-à-dire le service de la dette non payé, est très plate. Ceci signifie, que d'une année à l'autre, les charges de la dette non payées sont relativement constantes, que ce soit sous forme d'arriérés comme en 1982 et 1988, ou par le biais du rééchelonnement. Un tel phénomène s'explique assez aisément. Du fait de la date limite, les montants consolidables ne varient que par l'intermédiaire des nouveaux prêts accordés, peu importants depuis le début de la crise, ou par le biais des remboursements effectués par le débiteur sur les prêts contractés avant la date limite. Dans le cas des pays qui remboursent très peu leur dette, ce qui est précisément le cas du Zaïre, mais également celui des pays que l'on traite ensuite, on comprend bien que ces montants consolidables ne varient pas ou peu. Depuis 1985, le Zaïre ne paie quasiment plus aucune charge sur sa dette à l'égard des pays membres du CAD, ce qui ne l'a pas empêché de bénéficier de quatre rééchelonnements auprès du Club de Paris, dont le dernier aux conditions de Toronto. Pour ce pays, l'échec du Club de Paris par rapport à son objectif original est patent.

L'histoire malgache est un peu différente, en ce sens que depuis 1984 Madagascar a amélioré ses relations avec les institutions de Bretton Woods et ses créanciers occidentaux, et a évité les "accidents", c'est-à-dire n'a plus jamais accumulé d'arriérés. De plus, sur l'ensemble de la période étudiée, le service de sa dette est faible, mais positif.

4^{ème} cas : rééchelonnements non systématiques à des "mauvais débiteurs"

Le groupe de pays que l'on aborde maintenant est celui qui se trouve dans la situation la plus difficile ; ces pays sont dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette et ne bénéficient pas pour autant de rééchelonnements fréquents au Club de Paris, ce qui les mène inmanquablement à être régulièrement en arriérés vis-à-vis de leur créanciers.

On peut avancer deux motifs à l'intervention ponctuelle du Club de Paris pour ces pays. La première vaut pour tous ces pays débiteurs : le Club de Paris n'intervient que si le pays a entrepris un véritable effort d'ajustement de son économie. La seconde peut s'appliquer à trois d'entre eux : les créanciers du Club de Paris ne constituent pas l'ensemble des créanciers pouvant desserrer la contrainte de liquidité du pays débiteur. Le Mali et la Tanzanie ont des dettes importantes vis-à-vis de l'ex-URSS et des pays arabes. La Côte d'Ivoire a une dette bancaire conséquente. Pour ces pays-là se pose ou s'est posée pour le Club de Paris la question du partage du fardeau entre les différents créanciers.

Depuis 1986, la Tanzanie ne paie strictement plus aucune charge sur sa dette à l'égard de l'ensemble de ses créanciers. Ayant négocié cette année-là son premier accord de stabilisation avec le FMI, elle a pu obtenir un rééchelonnement au Club de Paris. Il va de soi que cet accord, de la même manière que les deux suivants, dont le dernier de 1990 ne figure pas sur le graphique, consolidait des arriérés¹⁸. La symétrie des courbes de rééchelonnements et d'arriérés observée sur le graphique est d'ailleurs frappante. L'accord de 1988 ne consolidait des échéances que sur 6 mois, d'une part parce que cela correspondait à la fin du prêt FMI en cours, d'autre part parce que les gouvernements créanciers n'avaient pas entière confiance dans l'effort d'ajustement fourni. Cet accord et celui de 1990 n'ont donc pas suffi à éviter que la Tanzanie accumule immédiatement de nouveaux arriérés.

De la même manière, l'État malien, endetté à l'extérieur principalement auprès des créanciers publics, ne paie aucun service de sa dette au Club de Paris depuis longtemps. Son premier crédit *stand-by* FMI a été mis en oeuvre en 1983, mais le second, négocié en 1985 a été interrompu pour non-respect de la conditionnalité. Ceci explique sans doute, au moins en partie, pourquoi le Mali n'a pas négocié de rééchelonnement auprès du Club de Paris avant 1988. Une autre explication possible peut être que le Mali ne pouvait vraiment se permettre de rééchelonner aux conditions appliquées avant Toronto : ses arriérés portaient principalement sur des prêts commerciaux, leur rééchelonnement aurait donc été très coûteux. Avec les deux accords de 1988 et 1989 qui, comme on le voit nettement sur le graphique, rééchelonnaient principalement des arriérés, le Mali a apuré fin 1989 l'ensemble de ses arriérés à l'égard de ses créanciers du Club de Paris¹⁹. Actuellement, le niveau de sa dette à l'égard des créanciers bilatéraux hors Club de Paris, dont principalement l'ex-URSS et la Chine, constitue le problème principal pour le Mali. Cette dette est aujourd'hui supérieure à celle contractée auprès des pays du CAD, et depuis le début de l'année 1990, l'URSS a cessé de procéder à un rééchelonnement automatique de ses créances. En outre, se pose pour le Mali, comme pour d'autres pays d'ailleurs, le problème de la fin de la période de grâce de nombreux prêts des créanciers multilatéraux, qui par définition ne peuvent être rééchelonnés. Il est donc peu vraisemblable que le Mali puisse éviter de retomber en arriérés dans les prochaines années. En outre, le coût économique et financier de la période de troubles qui a précédé le renversement du président Traoré a lourdement pesé sur les finances de l'État malien.

Pour ces deux pays, on peut dire que le Club de Paris joue en partie un rôle d'enregistrement *a posteriori* des arriérés accumulés.

La Côte d'Ivoire, à partir de 1987, et la République centrafricaine après 1985 se sont trouvées dans la même situation. Le service de leur dette bilatérale effectué a chuté (cf. annexe 1), dégradant leurs relations avec leurs créanciers extérieurs. L'accord ivoirien au Club de Paris de 1987, qui inclue des arriérés, et l'accord de 1986 au Club de Londres²⁰, ne l'ont pas empêché de faire défaut sur une grande partie de sa dette. Par la suite, l'accord de principe négocié avec les banques en 1988 n'a pas été mis en oeuvre, la Côte d'Ivoire n'ayant pu se conformer à ses termes. Enfin, en 1989, malgré un nouvel accord au Club de Paris, la Côte d'Ivoire a continué à accumuler des arriérés²¹. La République centrafricaine a quant à elle négocié deux Clubs de Paris aux conditions de Toronto, en 1988 et 1990 qui incluaient également des arriérés. En fait, on peut résumer le schéma ainsi : les années où il n'y a pas de rééchelonnement auprès du Club de Paris, la République centrafricaine accumule en général des arriérés, qui sont consolidés alors dans l'accord consécutif.

On rappelle par ailleurs, ce qu'on ne peut totalement voir sur le graphique puisqu'il s'arrête en 1987, que la République centrafricaine est confrontée de plus en plus au problème de la diminution de la part consolidable de sa dette à l'égard du Club de Paris, due à la date limite. Seules 36 pour cent environ des échéances à venir sont consolidables, ce qui explique au moins partiellement l'accumulation d'arriérés vis-à-vis du Club de Paris. On peut constater dans les *World Debt Tables* que le stock d'arriérés des seuls intérêts est passé de 7 à 12 millions de dollars entre 1987 et 1988, et atteint 18 millions de dollars en 1989 (6 pour cent du stock de sa dette bilatérale).

Le problème pour cette catégorie de pays peut se résumer ainsi : les accords au Club de Paris enregistrent les arriérés au lieu de les prévenir, contrairement à ce qu'on a constaté pour d'autres pays. Dans un cas comme dans l'autre, le Club de Paris rééchelonne finalement toujours ce qu'un débiteur ne peut rembourser, et qui peut être consolidé, à la condition qu'il ait négocié un programme avec le FMI. Comme on l'a vu plus haut, le résultat final n'est cependant pas le même pour les pays débiteurs.

III. Les apports en termes de dons

Depuis le sommet de Toronto, les gouvernements créanciers ont infléchi le rôle du Club de Paris envers les pays débiteurs les plus pauvres : pour eux, le Club de Paris devient également un pourvoyeur d'aide. Cette aide peut être accordée sous la forme d'annulation de certaines échéances, c'est-à-dire un don direct, ou sous la forme de rééchelonnement à des taux concessionnels, c'est-à-dire en quelque sorte un don à déboursement long. L'objectif de cette section est d'évaluer les dons effectués par le Club de Paris depuis Toronto, ceux qui découleraient d'une mise en oeuvre des termes de Trinidad, ainsi que les effets indirects des accords au Club de Paris sur les dons reçus par les pays africains étudiés dans la section précédente.

1. Les apports directs : élément-don et annulation de dette

a. *Les précédents indonésien et ghanéen des années soixante-dix, et les récents accords polonais et égyptien.*

En premier lieu, il faut remarquer que les accords négociés dans le cadre des propositions de Toronto ne sont pas les premiers à inclure un élément-don. Dans les années soixante-dix, les créanciers du Club de Paris ont accordé des rééchelonnements fortement concessionnels à l'Indonésie et au Ghana²². A la fin des années soixante, ces deux pays ont renversé les régimes en place depuis leur indépendance, et normalisé leurs relations avec les pays occidentaux en opérant un virage politique et économique important.

En avril 1970, l'intégralité du **stock** de la dette indonésienne éligible, soit environ 2 milliards de dollars, a été consolidée ; elle a été remboursée sur trente ans, sans intérêts. L'accord comportait de plus une clause qui permettait de différer 50 pour cent des paiements des six premières années jusqu'à la fin des trente années, à un taux d'intérêt de 4 pour cent. L'élément don de cet accord était de 60 pour cent²³. L'équivalent-don se montait donc à 1.2 milliard de dollars environ, soit l'équivalent de 4.4 milliards de dollars de 1990. L'accord ghanéen fut conclu en mars 1974 et consolidait l'ensemble de la dette consolidable (300 millions de dollars), avec une période de remboursement de 28 ans dont onze de grâce et un taux d'intérêt de 2.5 pour cent, ce qui représentait également un élément-don de 60 pour cent. Dans ces deux cas donc, l'élément-don accordé était conséquent.

Les gouvernements créanciers occidentaux négocièrent également des accords comprenant d'importants éléments-don avec le Cambodge, l'Inde, le Pakistan et la Turquie, mais en dehors du Club de Paris.

Presque vingt années se sont ensuite écoulées avant que le Club de Paris négocie des accords avec une concessionnalité du même ordre. Au printemps 1991, la Pologne puis l'Égypte ont obtenu un allègement de leur charge actualisée de la dette d'environ 50 pour cent. L'objectif affiché était de leur fournir un allègement de dette tel qu'ils ne devraient plus avoir à recourir à de nouveaux rééchelonnements auprès du Club de Paris, c'est-à-dire d'atteindre une certaine viabilité financière extérieure. De la même manière que pour l'Indonésie et le Ghana, l'ensemble du **stock** de la dette consolidable, et non plus seulement une à trois années d'échéances, a été consolidé, soient 30 milliards de dollars pour la Pologne et 21 milliards de dollars pour l'Égypte. Les paiements d'intérêt sont uniformément réduits pendant les trois premières années. Par la suite, la réduction du service de la dette est basée sur un menu d'options, la première consistant en une annulation partielle de dette, la deuxième en une réduction du taux d'intérêt et la troisième en une combinaison de réduction du taux d'intérêt et de report d'une partie des paiements d'intérêt. Dans tous les cas, les conditions appliquées dans les accords bilatéraux devront être telles que l'élément-don soit compris entre 50 et 55 pour cent, ce qui représente pour les deux pays un équivalent-don supérieur à 25.5 milliards de dollars.

On rappelle que les montants consolidés lors de ces deux accords représentent 38 pour cent des montants exprimés en prix de 1990 consolidés par le Club de Paris depuis le début de la crise de la dette. L'importance de ce chiffre confirme l'idée que ces accords, tout comme les accords indonésien et ghanéen, relèvent de considérations géostratégiques et politiques plutôt que strictement économiques. C'est d'ailleurs indirectement l'argument avancé par le Club de Paris

pour affirmer le caractère exceptionnel de ces accords. La Pologne a été finalement encouragée dans son rôle de précurseur dans la transition vers un système politique et économique libéral. L'accord égyptien est en quelque sorte le résultat de sa participation à la guerre du Golfe.

b. L'équivalent-don accordé aux "pays Toronto" et les effets d'une application des termes de Trinidad

Toronto

L'objectif ici est d'obtenir une estimation de l'équivalent-don accordé à l'ensemble des pays qui ont signé des accords suivant les termes de Toronto. Les pays bénéficiant de Toronto vérifient les conditions suivantes :

- éligibilité à la seule IDA. Il faut pour cela d'avoir un PNB par habitant inférieur à 580 dollars de 1989 ;
- avoir des charges de la dette très importantes et des problèmes chroniques de balance des paiements ;
- avoir mis en oeuvre un programme d'ajustement financé par une FAS ou FASR du FMI.

La décision est finalement prise par les créanciers au cas par cas. Il semble en fait qu'une condition implicite, contenue dans le critère *IDA only*, soit d'avoir une dette principalement contractée à l'égard des créanciers du Club de Paris. Le Nigéria, par exemple, est éligible à l'IDA depuis 1989, mais reçoit également d'autres prêts de la Banque mondiale et ne peut de ce fait prétendre aux termes de Toronto. En fait, la dette nigériane à l'égard des créanciers privés est supérieure à celle envers ses créanciers publics bilatéraux, ce qui pose vraisemblablement un problème de partage du fardeau ; ceci d'autant plus que les montants en jeu sont importants, la dette du Nigéria à l'égard des créanciers du CAD atteignant 11.4 milliards de dollars fin 1989.

Au total, d'octobre 1988 à mars 1991, 26 accords ont été signés pour 19 pays différents²⁴. Le calcul de l'équivalent-don total est loin d'être évident. En effet, l'information nécessaire à des calculs précis (pour chaque accord, montants consolidés par chaque créancier, taux d'intérêt appliqués, etc.) ne se trouve pas dans le procès-verbal agréé, mais dans les accords bilatéraux dont on ne dispose pas.

Procédant à partir de recoupements indirects, on a utilisé deux sources. M. Jacquier et G. Debarle (1992) fournissent, à partir des informations disponibles pour 16 accords signés entre octobre 1988 et mars 1991 concernant 12 pays, un élément-don moyen par option utilisée : 41.2 pour cent pour l'option A, 8.8 pour cent pour l'option B et 23.4 pour cent pour l'option C. Le décalage entre ces taux et les éléments-don théoriques (33 pour cent pour l'option A, 0 pour cent pour l'option B et entre 20 et 27 pour cent pour l'option C) résulte de la prise en compte des prêts d'APD, qui sont rééchelonnés à des conditions préférentielles (taux concessionnels et allongement à respectivement 25 et 14 années des périodes de remboursement et de grâce).

On dispose par ailleurs des montants totaux consolidés dans chaque option du menu de Toronto, ceci pour l'ensemble des pays du programme spécial

d'assistance (PSA) sur la période 1988-90²⁵. Ces pays constituent 15 des 19 pays qui ont bénéficié des accords de Toronto sur la période considérée²⁶.

En appliquant les éléments-don respectifs à chaque option à ces montants consolidés, on obtient une approximation des équivalents-don accordés dans chaque option. Il s'agit d'une approximation dans la mesure où les deux échantillons d'accords utilisés ne sont pas exhaustifs et ne coïncident pas tout à fait. Les montants calculés fournissent toutefois une estimation proche de la réalité :

- au titre de l'option A : 580 millions de dollars,
- au titre de l'option B : 120 millions de dollars,
- au titre de l'option C : 420 millions de dollars,

soit un total de 1.12 milliard de dollars, dont environ la moitié correspond à de l'annulation de créances.

Ce chiffre ne représente pas véritablement la réduction du service prévu de la dette issu des termes de Toronto. En effet, depuis le sommet de Venise, le service de la dette APD était déjà rééchelonné à des conditions préférentielles. Le bénéfice strictement lié à Toronto est donc surestimé²⁷.

Pour mettre le chiffre de 1.12 milliard en perspective, on peut le comparer à celui du total des annulations de dette d'APD pour les pays du PSA, qui se monte pour la même période 1988-1990 à 5.6 milliards de dollars environ²⁸. L'allègement de la dette de ces pays africains à bas revenu effectué par les gouvernements occidentaux à travers les procédures multilatérales du Club de Paris est finalement faible par rapport à l'allègement strictement bilatéral (environ cinq fois inférieur). Il est également faible comparé à celui accordé au printemps dernier à l'Égypte et à la Pologne qui, comme on l'a vu, devrait atteindre 25 milliards de dollars. A titre indicatif également, les dons hors coopération technique versés à la totalité des pays du PSA par les pays membres du CAD étaient de 3.4 milliards de dollars en 1989.

Par ailleurs, cet équivalent-don global cache de fortes disparités entre les débiteurs : sur ces 1.12 milliard de dollars, 320 millions proviennent du seul accord zairois.

Les termes de Toronto constituant maintenant le cadre usuel de rééchelonnement de ces pays, leur effet en termes d'équivalent-don doit aussi être évalué sur les prochaines années. Supposant une répétition continue de rééchelonnements, on a appliqué l'élément-don moyen obtenu par M. Jacquier et G. Debarle à la totalité du stock de la dette consolidable au Club de Paris de ces pays. Ce dernier est estimé à partir des données 1989 de la dette à l'égard du CAD de ces pays²⁹ et de la part consolidable de cette dette calculée plus haut (section II)³⁰. L'allègement obtenu dans cette hypothèse serait d'environ 2.8 milliards de dollars. Toutefois, cette évaluation surestime l'effet d'une application de ces termes aujourd'hui. En effet, depuis 1989, les annulations de dette bilatérales ont été conséquentes pour ces pays, en particulier les annulations françaises de 1990, qui portent sur la totalité de leur dette APD.

Trinidad

Les propositions faites à Trinidad en septembre 1990 par le britannique John Major, alors chancelier de l'Échiquier, proposent un traitement beaucoup plus radical du problème de la dette des pays bénéficiant des termes de Toronto. Il s'agirait

d'effectuer une fois pour toutes une réduction de la dette de ces pays, ce qui constitue une rupture avec les méthodes actuelles, et ceci à une grande échelle. En effet, il faudrait selon lui :

- annuler deux tiers du stock de la dette consolidable,
- rééchelonner la dette restante sur une période de 25 ans avec cinq années de grâce,
- capitaliser les intérêts sur la dette restante pendant les cinq premières années.

Le résultat attendu serait alors similaire à celui visé pour la Pologne et l'Égypte : permettre à ces pays de servir leur dette restante sans recours à de nouveaux rééchelonnements. En rééchelonnant à ces termes une fois pour toutes, et de manière massive, on supprimerait l'incertitude qui pèse actuellement sur ces pays quant à leur futurs rééchelonnements et qui compromet la stabilité économique. On leur permettrait également d'économiser les ressources humaines aujourd'hui consacrées à ces négociations³¹. On peut signaler par ailleurs que cela signifierait la fin de toute intervention ultérieure du Club de Paris pour ces pays.

Dans le communiqué de presse diffusé à l'occasion du discours de M. John Major, il est indiqué que l'application de cette proposition pourrait mener à une réduction du stock de leur dette de l'ordre de 18 milliards de dollars. Un tel montant équivaldrait à environ un quart de l'APD nette versée par les membres du CAD, mais le coût économique d'une telle réduction s'étalerait dans le temps à mesure de l'échéancier contractuel, ce qui signifierait un coût annuel au moins dix fois inférieur. Par ailleurs, il semble que ce chiffre soit en fait surestimé.

Sur la base des données utilisées précédemment (dette à l'égard des créanciers membres du CAD fin 1989), on a tenté d'estimer une borne supérieure de l'allègement de dette que ces termes de Trinidad impliqueraient, ou plutôt qu'ils auraient impliqués fin 1989. Par souci de cohérence, on a dans un premier temps conservé l'échantillon de pays précédent, c'est-à-dire les 15 pays du PSA ayant bénéficié d'un accord type Toronto auprès du Club de Paris³². On exclut donc cinq pays qui ont également bénéficié de ces termes : la Bolivie, la Guinée équatoriale et la Guyane parce qu'ils ne sont pas éligibles au PSA, le Tchad car sa dette a été rééchelonnée en dehors du Club de Paris, et enfin le Burkina-Faso non éligible au PSA et dont l'accord a été signé en mars 1991. Dans un second temps, on a retenu l'ensemble des pays éligibles au PSA ainsi que la Bolivie, le Burkina-Faso, la Guyane et la Guinée équatoriale, qu'ils aient ou non eu des accords de type Toronto, ce groupe de 27 pays paraissant le plus susceptible de bénéficier d'une application étendue des termes de Trinidad.

On a envisagé deux scénarios : un premier dans lequel les dates limite ne seraient pas modifiées, un second où elles seraient repoussées à fin 1989 ; dans ces deux cas, on a supposé que les deux tiers des prêts non concessionnels seraient effacés, le reste étant rééchelonné aux conditions du marché, et que la totalité des prêts APD serait effacée. Il s'agit donc bien d'hypothèses plus favorables aux débiteurs que celles figurant expressément dans la proposition initiale.

Tableau 4. Effet des termes de Trinidad

milliards de \$	Pays PSA et Toronto	Pays PSA ou Toronto
Dettes CAD	14.2	18.5
Allègement Trinidad avec date limite	8.8	12.3
Allègement Trinidad sans date limite	11.5	15.5

Source : calculs à partir de données *World Debt Tables 1990-91*.

On est loin des 18 milliards de dollars annoncés. En effet, pour le groupe II, qui comprend pourtant des pays n'ayant pas bénéficié d'un rééchelonnement type Toronto, l'effacement atteindrait au maximum 15.5 milliards de dollars ; ceci, on le rappelle, avec des hypothèses optimistes. On a pu constater, en fait, que ces 18 milliards correspondraient approximativement à une annulation des deux tiers de la dette due aux créanciers **bilatéraux**, et non aux seuls créanciers du Club de Paris, de l'ensemble des pays ayant déjà négocié un accord type Toronto (26.6 milliards de dollars fin 1989). Pour certains d'entre eux, comme par exemple le Mali et la Tanzanie, les gouvernements de l'ex-URSS et des pays arabes sont d'importants créanciers.

Il reste que, même après réestimation des montants en jeu, les termes de Trinidad apporteront un allègement substantiel. Dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire en repoussant la date limite, l'équivalent-don des pays PSA et Toronto est quatre fois supérieur aux 2.8 milliards obtenus par une répétition des termes de Toronto. Il est trois fois supérieur si les dates limite ne sont pas repoussées.

2. Les effets indirects

Pour compléter l'analyse précédente, il faut se demander si un accord au Club de Paris peut avoir des effets secondaires sur les capitaux reçus par le débiteur. Étant donné que les pays auxquels on s'intéresse n'ont plus aucun accès au marché des capitaux privés, on se concentre ici sur les versements d'APD. On s'intéresse dans un premier temps aux éventuels effets positifs d'un Club de Paris sur l'APD reçue par un pays débiteur. Dans un second temps, on tente de déterminer si l'annulation de dette non concessionnelle tend à se substituer à d'autres postes dans le budget d'APD d'un pays créancier.

a. L'effet positif d'un Club de Paris sur l'APD reçue par le débiteur

Pourquoi un accord au Club de Paris aurait-il des répercussions positives sur l'aide qu'un pays débiteur reçoit ? La réponse peut être : parce que, pour un débiteur à problèmes, la signature d'un accord avec le Club de Paris est une condition nécessaire à de bonnes relations avec la communauté financière internationale en général (cf. section 2), et évidemment avec ses créanciers du Club de Paris. En effet, certains dons ou prêts d'APD bilatéraux sont bloqués si le pays débiteur est en arriérés de paiement vis-à-vis de son créancier. Par ailleurs, du fait du lien entre accord au Club de Paris et accord au FMI, un Club de Paris peut permettre au débiteur de recevoir certaines aides multilatérales, conditionnelles au fait d'avoir conclu un accord avec le Fonds. On s'attend à observer cet effet positif pour les pays auxquels le Club de Paris a permis de régulariser leur situation en apurant leurs arriérés, ce qui nécessite une étude au cas par cas. Il semble donc pertinent de se concentrer sur l'échantillon de pays de la section 2, où on a déjà pu identifier des pays de ce type.

Une telle étude est forcément approximative, et aucune conclusion ferme ne peut en être tirée. Toutefois, elle permet de voir si dans certains cas, le Club de Paris a pu éventuellement jouer un rôle de catalyseur du déboursement de l'APD. On a représenté graphiquement dans l'annexe 2 pour les huit pays débiteurs en question les flux bruts d'APD (bruts puisque on s'intéresse aux déboursements), auxquels on a soustrait la coopération technique, celle-ci ne représentant pas un apport de liquidité pour le débiteur.

Le résultat est conforme à notre attente. Logiquement, aucun lien entre APD et Club de Paris n'apparaît pour les pays comme Madagascar et le Sénégal, qui ont négocié des accords quasiment chaque année. Il en va de même pour le Zaïre. L'effet est en revanche assez net pour la Tanzanie et le Mali qui, régularisant leur situation avec leurs créanciers respectivement en 1986 et 1988, ont vu leur APD nettement augmenter depuis. Pour la Côte d'Ivoire, l'amorce de la hausse de l'APD s'est opérée en 1984, date où le premier Club de Paris a été négocié, mais la véritable augmentation n'a eu lieu qu'en 1987. Dans le cas togolais, il faut remarquer la chute de l'APD les années où il n'y a pas eu d'accord conclu avec le Club de Paris. Enfin, aucun effet ne peut être identifié pour la République centrafricaine.

b. Les éventuels effets de substitution dans l'APD

A l'origine, il n'entrait pas dans les fonctions du Club de Paris d'apporter de l'aide aux pays débiteurs en situation de difficulté financière. La question que l'on s'est posé au départ était donc : peut-on penser que l'aide aujourd'hui accordée par l'intermédiaire du Club de Paris vient se soustraire à celle octroyée par les créanciers bilatéraux membres du CAD dans le cadre de leur politique de coopération ? Autrement dit, y a-t-il substitution entre l'équivalent-don Toronto et l'APD brute versée par chaque créancier ?

En fait, étant donné la faiblesse de l'équivalent-don issu des accords type Toronto relativement aux versements d'APD, cette question perd un peu de son sens. Mais elle en soulève une autre. Cela serait-il le cas si le Club de Paris venait à faire des dons plus importants, en appliquant par exemple les termes de Trinidad ? En effet, l'aide apportée par les donateurs n'est pas infiniment extensible, et on peut se demander si l'application des termes de Trinidad ne conduirait pas à une transformation de l'aide. On a essayé d'en avoir une première idée en observant l'évolution des versements d'APD des créanciers du Club de Paris qui ont fait des annulations de dette relativement importantes ces dernières années, soit l'Allemagne, le Canada, la France et les États-Unis.

On a utilisé les statistiques fournies par les différents créanciers à l'OCDE. Une précision importante doit être faite : l'annulation d'une dette issue de l'APD n'est pas comptabilisée dans l'APD nette, il y aurait sinon une double comptabilisation de cette aide. Pour ce qui est de la comptabilisation de l'APD brute en revanche, on a constaté des différences de comptabilisation entre les créanciers.

La France raisonne en termes nets dès le départ, et ne déclare dans le poste "remise de dette" que les remises concernant la dette non concessionnelle. On constate dans le tableau 4 qu'elle n'a déclaré en 1990 que 538 millions de dollars d'annulation de dette, alors que le gouvernement français a annulé environ 3.4 milliards de dollars de dette APD à la suite de l'initiative du sommet de Dakar de mai 1989, où il s'engageait à effacer la totalité du stock de la dette de 35 pays africains. Ces annulations ne figurent pas dans l'APD brute versée. On a donc comparé les annulations de dette déclarées au montant de l'APD nette. Il ressort de ce tableau qu'il n'y a pas eu, en 1989 et 1990, d'effet de substitution : l'augmentation de l'APD nette ces deux années-là (+348 et +857 millions de dollars) est supérieure aux remises de dette non concessionnelle effectuées. On note cependant que ces remises de dette représentent la majeure partie de la croissance de l'effort d'aide de la France.

Tableau 5. **APD nette bilatérale hors coopération technique et annulation de dette non concessionnelle**

milliards de dollars		APD nette (% du PIB)	Annulation de dette non concessionnelle
France	1988	3179 (0.33)	–
	1989	3527 (0.37)	293
	1990	4384 (0.37)	538

Source : OCDE.

Les autres créanciers déclarent au contraire la totalité de leurs annulations de dette, dette concessionnelle et dette non concessionnelle. Les annulations de dette APD figurent donc dans le montant de l'APD brute versée. Parallèlement leur montant est comptabilisé en remboursements d'APD, afin qu'elles soient exclues de l'APD nette. Pour l'Allemagne, le Canada et les États-Unis, on a donc comparé les annulations de dette à l'APD brute.

Tableau 6. **APD brute bilatérale hors coopération technique et annulation de dette non concessionnelle**

millions de dollars		APD brute (% du PIB)	Annulation de dette non concessionnelle
Allemagne	1988	2271 (0.19)	3
	1989	2383 (0.2)	–
	1990	4805 (0.32)	1460
Canada	1988	1397 (0.29)	55
	1989	1466 (0.26)	–
	1990	1968 (0.33)	575
États-Unis	1988	5371 (0.11)	–
	1989	5504 (0.11)	–
	1990	6582 (0.12)	1374

Source : OCDE.

Pour l'Allemagne, le résultat est sans équivoque : l'APD brute a augmenté de 2.4 milliards de dollars, les remises de dette ne constituant que 60 pour cent de cette augmentation. Il est certain qu'il n'y a pas eu de transformation de l'aide. Pour le Canada et les États-Unis, les conclusions sont moins tranchées. Pour ces deux pays en effet, les montants d'annulation de dette sont supérieurs à la croissance de l'APD brute (respectivement 502 et 857 milliards de dollars). Les deux pays doivent

cependant être distingués. L'année 1990 est une année particulière pour l'APD américaine : sur les 1.46 milliard de dollars de remise de dette des États-Unis, 1.2 milliard de dollars correspondent à l'annulation de la dette militaire égyptienne qui, malgré la controverse au sein des membres du CAD, ont été inclus dans l'APD nette (cf. rapport du CAD 1991). Pour le Canada, il s'agit d'annulation de dette APD.

Finalement, on ne peut pas conclure à un effet net de substitution des annulations de dette à d'autres flux d'APD.

Conclusion

Incontestablement, le Club de Paris a joué un rôle essentiel dans la réduction des contraintes de liquidité des pays débiteurs en difficulté pendant les dix dernières années. Les montants rééchelonnés par son intermédiaire sont en fait largement supérieurs à ceux prêtés pendant la même période par les principaux créanciers qui le composent.

Compte tenu de la faible capacité de paiements des pays débiteurs les plus pauvres par rapport au service contractuel de leur dette, le rôle de ces apports de liquidité a été d'éviter l'accumulation d'arriérés massifs ou de régulariser ces arriérés. Malgré les efforts d'assainissement financier engagés, la plupart de ces pays sont restés dans l'incapacité de régler le service contractuel de leur dette. Il faut cependant distinguer plusieurs types de pays débiteurs : ceux qui malgré leurs efforts d'ajustement ne sont pas en mesure d'assurer l'intégralité du service de leur dette, et ceux qui n'ont ou n'ont pas eu de véritable volonté d'ajustement. Pour les premiers, le problème qui se pose est réellement un problème de réduction de la dette auquel le Club de Paris n'a pu jusqu'à maintenant qu'apporter des solutions très partielles. Le cas du Zaïre est représentatif de la seconde catégorie : bien qu'il ait reçu une part importante des liquidités apportées par le Club de Paris à l'Afrique sub-saharienne, on peut se demander si le résultat final diffère de ce qu'il aurait été si le Club de Paris n'était pas intervenu.

Jusqu'à présent, l'équivalent-don consenti par le Club de Paris ne représente qu'une quantité négligeable, au regard du poids de la dette des pays débiteurs. Pour être plus précis, l'équivalent-don accordé par l'intermédiaire des termes de Toronto aux pays débiteurs les plus en difficulté est très faible. En revanche, le Club de Paris a accordé un équivalent-don massif à la Pologne et à l'Égypte. Les décisions prises par le Club de Paris en matière d'allègement de la dette semblent finalement plus guidées par des considérations politiques, que fondées sur des critères objectifs relatifs à la situation économique du pays et à ses véritables besoins.

Les termes de Trinidad proposés par M. John Major en octobre 1990, en s'attaquant au stock de la dette, entraîneraient un allègement de dette beaucoup plus conséquent pour les pays débiteurs les plus pauvres, ceci même si le montant annoncé alors paraît surestimé. De plus, réduire une fois pour toutes la charge de la dette de ces pays diminuerait l'incertitude qui pèse sur leur avenir, et créerait peut-être l'élément catalytique nécessaire à l'ajustement de leurs économies. En fait, la mise en oeuvre des propositions de Trinidad devrait permettre de s'attaquer au problème d'insolvabilité de ces pays qui, en l'état actuel, n'est pas traité par le Club de Paris, créé pour faire face à des problèmes de liquidité. L'allègement obtenu sera toutefois insuffisant pour quelques-uns des pays débiteurs considérés, largement endettés auprès de l'ex-URSS et des pays arabes. On peut citer l'exemple du Mali, de la Tanzanie et de l'Angola. Par ailleurs, la question des pays débiteurs qui n'ont pas accès aux termes de Toronto, mais qui ne s'en sortiront vraisemblablement pas sans réduction des charges de leur dette, n'est pas abordée de front. Les pays

comme la Côte d'Ivoire, le Nigéria et les Philippines, qui ont une dette bancaire importante, posent au Club de Paris un problème plus complexe de partage du fardeau avec les créanciers privés (cf. Berthélemy et Vourc'h, 1991). Bien que ce problème soit pris très au sérieux par les gouvernements créanciers, aucune solution n'a pu être trouvée dans ce domaine.

Dans son discours à l'occasion de la réunion annuelle d'octobre 1991 du FMI et de la Banque mondiale à Bangkok, M. Michel Camdessus a appelé les pays industriels du Groupe des Sept à mettre en oeuvre les termes de Trinidad pour les pays les plus pauvres ; il les a également encouragés à aller plus loin dans l'allégement accordé aux pays à revenu moyen de la tranche inférieure, conformément à celui consenti à la Pologne et à l'Égypte³³.

En décembre, les créanciers du Club de Paris n'ont pu s'accorder que sur des "termes de Toronto améliorés", qui portent l'élément-don à 50 pour cent pour les options d'annulation et de réduction des taux d'intérêt et incluent également une possibilité de conversion de dette similaire à celle établie en septembre 1990 pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Par ailleurs, dans les procès-verbaux agréés signés dans ce cadre pour le Bénin, le Nicaragua, la Tanzanie et la Bolivie, figure une clause qui précise que le Club de Paris "considérera la question du stock de la dette" après une période allant de deux ans et demi à quatre ans suivant le débiteur³⁴. L'allégement de la dette issu de ces nouvelles conditions n'est pas véritablement très différent de celui résultant des termes de Toronto. Finalement, un an et demi après les propositions de M. John Major, bien qu'ils soient nombreux à y être favorables, les créanciers du Club de Paris n'ont pas encore réussi à s'accorder sur leur application. Il semble que la règle du consensus constitue un facteur de blocage de la situation. Cette règle a bien fonctionné au Club de Paris, tant que les créanciers avaient les mêmes objectifs. Aujourd'hui, leurs objectifs divergent. L'utilisation de menu d'options qui a réduit la rigidité de la règle du consensus, n'a pas permis qu'on traite le stock de la dette, ou plus précisément les dettes sur la totalité de leur maturité, plutôt que les seules échéances consolidables. Il faut par ailleurs souligner qu'en l'absence d'une solution multilatérale, rien ne peut être entrepris unilatéralement concernant les crédits à l'exportation garantis, qui représentent la majeure partie des crédits non bonifiés, puisque comme le rappelle la Direction du Trésor français (Zerah 1991) ils relèvent du "consensus OCDE" qui régit ce type de crédits.

Notes et références

- 1.. Peter Mountfield (1990) cite un passage d'un document du Trésor anglais relatant les premières négociations avec l'Argentine, où l'auteur explique que l'Argentine était très réticente aux négociations multilatérales. Elle aurait préféré négocier bilatéralement, dans l'idée que les leçons tirées d'une négociation permettraient d'améliorer le résultat de la suivante.
- 2.. La FAS a été créée par le Fonds en mars 1986. Elle devait permettre d'accorder une aide concessionnelle (taux d'intérêt nominal de 0.5 pour cent) au titre de la balance des paiements aux pays à bas revenus ; les 60 pays potentiellement bénéficiaires sont ceux qui ont un revenu par tête inférieur à 650 dollars, en dollars de 1988 (éligibilité au titre de l'IDA de la Banque mondiale). La FASR, établie en décembre 1989, fonctionne sur le même principe, mais avec une conditionnalité plus stricte.
- 3.. Cette règle connaît des exceptions. Voir dans les *World Debt Tables 1990-91* le changement de date limite pour les pays suivants : République centrafricaine, Libéria, Madagascar, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Togo et Zaïre. Par ailleurs, dans son dernier accord de septembre 1991, le Pérou a pu rééchelonner des arriérés d'intérêt sur sa dette contractée après la date limite.
- 4.. La principale exception à cette règle est le Nigéria qui en 1983 a rééchelonné les arriérés accumulés sur sa dette à court terme ; l'accord malien de 1989 en est également une.
- 5.. L'élément-don se définit comme la différence entre la valeur actualisée des flux de remboursement contractuels et le montant des échéances rééchelonnées, rapportée au montant des échéances.
- 6.. Il s'agit en fait d'utiliser les fonds en monnaie locale issus de la conversion de dette à des opérations directement liées à l'environnement (dette/nature), ou pour des projets de développement.
- 7.. On a utilisé l'indice du prix du PIB de l'OCDE.
- 8.. Le Mali est un bon exemple à cet égard. Les montants qui figurent dans les accords bilatéraux maliens ne sont pas ceux qui avaient été déclarés par la Caisse autonome d'amortissement, chargée de la gestion de la dette. Une entreprise publique, après avoir fait partiellement défaut, avait remboursé directement la COFACE, sans en informer la Caisse autonome d'amortissement.
- 9.. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, soient 18 des 24 pays Membres de l'OCDE.
- 10.. Cette somme est même probablement inférieure, les nouveaux prêts ayant plutôt tendance à diminuer ces dernières années.
- 11.. Le PSA a été créé par la Banque mondiale en décembre 1987, pour tenter de mobiliser et de coordonner l'aide et l'allègement de la dette à des conditions concessionnelles, destinés à financer les programmes de réformes dans les pays d'Afrique sub-saharienne à faible revenu et surendettés. Les sources de financement de ce programme sont l'IDA, les donateurs bilatéraux et les autres donateurs multilatéraux, et la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI. Fin 1990, 23 pays étaient admis à bénéficier de ce programme : Bénin, Burundi, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-

Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Somalie, Tanzanie, Tchad, Togo, Zaïre et Zambie.

12.. Par la suite, le mot dette sans autre précision désigne la dette à moyen ou long termes, publique ou garantie publiquement, telle qu'elle est définie dans les *World Debt Tables*.

13.. "Does Africa pay more for its Imports - Yes", Banque mondiale, mimeo.

14.. Le fait que, parmi ces huit pays, sept soient francophones ne relève pas d'un choix délibéré. Ces huit pays sont simplement les seuls pays parmi ceux ayant eu recours au Club de Paris ces dernières années, dont la dette est majoritairement publique, et pour lesquels les données FMI utilisées étaient disponibles.

15.. Cf. J.C. Berthélemy et A. Vourc'h (1991). Les projections pour une année donnée sont celles publiées dans l'édition immédiatement antérieure des *World Debt Tables*, à la ligne "debt service projections on existing pipelines". Il ne s'agit pas des paiements probables, mais du résultat de l'application des échéanciers contractuels de paiement, moyennant une hypothèse d'évolution du LIBOR.

16.. Étant donné le caractère approximatif des projections on a transformé le ratio obtenu en une variable qualitative qui vaut 3 lorsque le ratio est supérieur à 75 pour cent, c'est-à-dire lorsque le pays débiteur a payé plus des trois quart du service de sa dette, 2 lorsque le ratio dépasse 50 pour cent, 1 lorsqu'il est supérieur à 25 pour cent et 0 lorsqu'il est inférieur à ce seuil.

17.. Il va de soi que tous les pays dont on traite ici sont des débiteurs à problèmes. L'expression "bien servir sa dette" est donc relative.

18.. Cf. L.H. Mkila, "Debt Relief Experiences on Tanzania (1985-1990)", mimeo.

19.. Fin 1989, le Mali a également apuré les arriérés accumulés sur sa dette intérieure. Pour toutes ces informations sur le Mali, cf. J.C. Berthélemy (1992).

20.. Les accords négociés auprès du Club de Londres ont une période de consolidation largement supérieure à celle des accords au Club de Paris. Celle de l'accord ivoirien de 1986 était par exemple de 48 mois.

21.. Pour valider au moins approximativement les données FMI d'arriérés, on les a confrontées au stock d'arriérés d'intérêts disponible dans les *World Debt Tables*. Pour la Côte d'Ivoire, on a dû éliminer l'année 1989 du graphique, car le chiffre d'arriérés (-700 millions de dollars environ) est vraisemblablement erroné. Les *World Debt Tables* indiquent que l'accord signé en décembre avec le Club de Paris consolidait des arriérés et qu'entre 1987 et 1989 le stock d'arriérés d'intérêts est passé de 112 millions de dollars à 831 millions de dollars. Si l'on s'en réfère à Greene (1989), en 1988 le stock d'arriérés total de l'Afrique sub-saharienne équivaut à deux fois et demi le stock d'arriéré d'intérêts, tel que donné par les *World Debt Tables*, ce qui donnerait un stock d'arriérés de plus de 2 milliards de dollars pour la Côte d'Ivoire en 1989.

22.. Cf. Klein, 1991.

23.. Pour tous les détails concernant les accords décrits dans cette sous-section, cf. *Financial Flows to Developing Countries*, revue trimestrielle de la division Dette et

finance internationale de la Banque mondiale, juin 1991.

24.. Bénin, Bolivie, Burkina-Faso, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Sénégal, Tanzanie, Togo, Zaïre, Zambie. Le Tchad, qui a obtenu en octobre 1989 un rééchelonnement aux termes de Toronto, ne fait pas partie de ces dix-neuf pays car l'accord a été négocié en dehors du forum du Club de Paris.

25.. Les données utilisées ici sont issues des rapports des créanciers du PSA, transmis à la Banque mondiale pour la réunion des donateurs du PSA d'avril 1991.

26.. Ont bénéficié de Toronto jusqu'en mars 1990 : le Bénin, la Bolivie, le Burkina-Faso, la République centrafricaine, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, la Guyane, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, le Sénégal, la Tanzanie, le Togo, le Zaïre et la Zambie. Sont exclus ici : la Bolivie, le Burkina-Faso, la Guinée équatoriale et la Guyane.

27.. La Banque mondiale a estimé la somme actualisée des gains de service de la dette issus des accords type Toronto, par rapport à une situation de référence où le service de la dette APD aurait été rééchelonné sur 20 ans avec 10 de grâce. Pour les pays du PSA que l'on a considérés jusqu'à présent, la réduction du service de la dette atteint 850 millions de dollars. Sur la base de notre méthode et au prix de quelques hypothèses simplificatrices, on a également procédé à quelques calculs retenant les mêmes hypothèses de rééchelonnement standard. Le résultat obtenu est légèrement inférieur.

28.. Sources utilisées plus haut (rapport des créanciers donateurs du PSA et *Debt Reporting System* de la Banque mondiale).

29.. Données issues du *Debtor Reporting System* de la Banque mondiale, 1990-91.

30.. Cette méthode n'est pas tout à fait exacte pour deux raisons. Elle revient à supposer qu'un don ou équivalent-don accordé aujourd'hui a la même valeur qu'un don accordé demain ; elle pose en fait un problème d'actualisation. Par ailleurs, elle suppose que les montants consolidés lors d'un premier accord type Toronto ne seront plus consolidés par la suite.

31.. La négociation des accords bilatéraux est très coûteuse pour le pays débiteur : il y en a autant que de gouvernements créanciers, et ils sont souvent longs à conclure.

32.. Bénin, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Sénégal, Tanzanie, Togo, Zaïre et Zambie.

33.. Cf. *Financial Times*, 11 octobre 1991.

34.. Cf. *Financial Flows to Developing Countries*, revue trimestrielle de la division Dette et finance internationale de la Banque mondiale, décembre 1991.