



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

ED-11/EFA/ME/5 REV.
Original : Anglais



Échanges de créances et conversion de la dette en obligations pour le développement au bénéfice de l'éducation

Rapport final du Groupe consultatif d'experts
sur la conversion de la dette
et les approches novatrices du financement de l'éducation
de l'UNESCO

Août 2011

Préface

La présente étude, réalisée à la demande de l'UNESCO, a été conduite par le Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation et financée par l'*Open Society Institute*. Elle a pour objet de rechercher des moyens d'associer la conversion de la dette à d'autres instruments financiers en vue de mobiliser davantage de fonds en faveur de l'éducation et d'autres secteurs de développement. Elle s'appuie notamment sur deux études de cas relatives à des accords récents de conversion de dette au profit du financement d'investissements dans l'éducation conclus, pour l'un entre le Cameroun et la France, pour l'autre entre El Salvador et l'Espagne. En complément de ces études de cas, des entretiens ont été menés avec des experts en matière d'éducation et de finances et une revue générale de la littérature ayant trait à ces questions a été effectuée (Annexe E, liste des personnes interrogées). Une première conclusion ressort de la présente étude : le recours à la conversion de dette pour permettre à des gouvernements de pays en développement d'émettre des obligations nationales peut être un moyen de mobiliser une source de financement importante et durable au bénéfice de l'éducation et d'autres objectifs de développement.

Deux équipes ont œuvré à la préparation de ce rapport. La première équipe, qui a réuni David Stevens, Daniel Bond, Marianne Pellegrini, Garrett Wright et Casey Gheen, membres de *Affinity MacroFinance* (AMF), a pris en charge les chapitres 1, 3, 5 et 6, de même que les Annexes B à E. Les chapitres 2 et 4, ainsi que l'Annexe A, ont été confiés à la deuxième équipe, composée de Danny Cassimon et Dennis Essers de l'Institut de politique et de gestion du développement (IOB, Université d'Anvers). Des réunions, des audioconférences et des échanges par voie électronique organisés sous la conduite du Groupe ont jalonné l'élaboration du rapport. Les premiers commentaires et réactions sur la version initiale du rapport ont été communiqués aux deux équipes lors de la seconde réunion (19-20 mai 2011) du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation qui s'est tenue à l'UNESCO, à Paris.

Olav Seim et Lina Benete, membres de l'équipe des Partenariats mondiaux pour l'éducation pour tous de l'UNESCO, ont assuré la coordination d'ensemble de l'étude.

Membres du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO

Mme Reem N. Bsaiso, Conseillère pédagogique principale (ancien Directeur général de *World Links Arab Region*), Amman (Jordanie)

M. Danny Cassimon, Professeur, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers (Belgique)

M. Robert Filipp, Directeur des Financements innovants, Relations extérieures et Partenariats, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Genève (Suisse)

M. Daniel Filmus, Sénateur, Buenos Aires (Argentine)

M. Michael Klingberg, Administrateur, Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ) (Allemagne)

Mme Akanksha A. Marphatia, *ActionAid International*, Directrice intérimaire de *International Education*, Londres (Royaume-Uni)

M. Hugh McLean, Directeur de l'éducation, *Open Society Initiative*, Londres (Royaume-Uni)

M. Mzobz Mboya, Conseiller pédagogique, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Afrique du Sud)

M. Julien Meimon, Secrétariat, Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, Ministère des affaires étrangères et européennes (France)

M. Harry Patrinos, Économiste en chef de l'éducation, Banque mondiale, Washington, DC (États-Unis d'Amérique)

Mme Maria Vidales Picazo, Conseillère, Direction générale des finances internationales, Ministère de l'Économie et des Finances (Espagne)

Mme Liesbet Steer, Chargée de recherche, *Overseas Development Institute*, Londres (Royaume-Uni)

M. David C. Stevens, Directeur général, *Affinity MacroFinance*, New York (États-Unis d'Amérique)

Mme Rong Wang, Directrice, Institut de recherche sur le financement de l'éducation (Chine), Université de Pékin

Table des matières

Résumé analytique	1
1. Introduction	9
Partie 1 – Conversion de la dette au bénéfice de l'éducation	12
2. Vue d'ensemble : politiques d'allègement de la dette, montant de la dette et enseignements tirés de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation	13
2.1 Vue d'ensemble des politiques et des pratiques d'allègement de la dette	13
2.2 Analyse de la dette disponible/convertible	22
2.3 Enseignements tirés des initiatives de conversion menées jusqu'à ce jour	25
3. Études de cas de pays	33
3.1 Cameroun et France	33
3.1.1 Le contexte du Cameroun	34
3.1.2 Le Programme de contractualisation des instituteurs	36
3.2 El Salvador et Espagne	42
3.2.1 Le contexte d'El Salvador	42
3.2.2 Le Programme de construction d'écoles rurales	44
3.3 Enseignements tirés	48
4. Conclusions et recommandations	50
Partie 2 – Obligations de conversion de la dette pour le développement	53
5. Créer des synergies entre la conversion de la dette et d'autres instruments financiers innovants	54
5.1 Où y a-t-il de l'argent ?	54
5.2 Comment mobiliser cette épargne intérieure en faveur du développement ?	56
5.3 Est-il possible de mobiliser des financements supplémentaires ?	58
5.4 En quoi cet effort s'inscrit-il dans une perspective de long terme ?	59
5.5 Composants de base du programme DCDB	59
5.6 Un exemple d'utilisation possible des obligations de conversion de la dette pour le développement : financer une éducation équitable et de qualité	68
5.7 Autres sources de garantie des obligations nationales	70
5.8 Efficacité en matière d'obligations de conversion de la dette pour le développement	71
6. Conclusions et recommandations	73
Annexe A : Historique de l'allègement de la dette	76
Annexe B : Structure de la dette extérieure par pays	82
Annexe C : Résumé de l'Enquête AMF sur les fonds de pension	85
Annexe D : Un exemple	87
Annexe E : Liste des personnes interrogées	93

Liste des acronymes

AECID	Agence espagnole de coopération internationale pour le développement
AFD	Agence française de développement
ALSF	<i>African Legal Support Facility</i> (Facilité africaine de soutien juridique)
AMC	<i>Advanced Market Commitment</i> (Garantie de marché futur)
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BCR	Banque centrale de réserve d'El Salvador
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BMZ	Ministère allemand de la Coopération économique et du Développement
C2D	Contrat désendettement-développement
CCS	Comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTE
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CVD	Cadre de viabilité de la dette
DAF	Fonds d'aide au développement (Espagne)
DCA	<i>Debt Conversion Account</i> (compte de conversion de la dette)
DCDB	<i>Debt Conversion Development Bond</i> (obligation de conversion de la dette pour le développement)
EAI	<i>Enterprise for the Americas Initiative</i>
EPDC	<i>Education Policy and Data Center</i>
EM	<i>Emerging Markets</i> (marchés émergents)
EPT	Éducation pour tous
ESS	Stratégie du secteur de l'éducation
FAD	Fonds africain de développement
FGD	Facilité de gestion de la dette
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
ICO	Institut de crédit officiel du Royaume d'Espagne
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
IFF	<i>International Financing Facility</i> (Facilité de financement internationale)
IFFim	Facilité internationale de financement pour la vaccination
IMOA	Initiative de mise en oeuvre accélérée
MINE	Ministère de l'éducation
NAA	<i>New Aid Approach</i> (Nouvelle approche de l'aide)
OCE	Organisme de crédit à l'exportation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut

PPTTE	Pays pauvres très endettés
PRITI	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure
REE	Rapport élèves/enseignant
RNB	Revenu national brut
TBS	Taux brut de scolarisation
TFCA	<i>Tropical Forest Conservation Act</i> (Loi sur la conservation des forêts tropicales)
VA	Valeur actualisée
XAF	Franc CFA

Résumé analytique

Introduction

La communauté internationale continue de progresser vers la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) qui sont inscrits dans les Objectifs 2 et 3 du Millénaire pour le développement (OMD). En dépit de ces avancées, de nombreux pays ne sont pas en voie d'atteindre les OMD relatifs à l'éducation. Le niveau insuffisant de fonds disponibles pour l'éducation est l'un des obstacles majeurs auxquels ils sont confrontés. L'UNESCO et d'autres organisations internationales tentent d'y faire face en développant de nouvelles sources de financement de l'éducation.

Réalisée à la demande de l'UNESCO par le Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation, la présente étude porte sur deux questions : (1) comment a-t-on utilisé la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et d'autres secteurs de développement et comment peut-on l'utiliser de façon encore plus efficace, et (2) par quels moyens peut-on associer la conversion de la dette à d'autres instruments financiers en vue de mobiliser davantage de fonds en faveur de l'éducation et d'autres secteurs de développement.

Partie I – Conversion de la dette au bénéfice de l'éducation

Expérience antérieure en matière de conversion de la dette

La première partie de cette étude est consacrée à un examen critique de l'utilisation de la conversion de la dette.

L'histoire de l'allègement de la dette est ancienne et a été marquée par des périodes de turbulence. Son origine remonte aux années 1950. Plus de 85 pays en développement (à faible revenu et à revenu intermédiaire), ainsi que leurs créanciers bilatéraux, multilatéraux et commerciaux, en ont bénéficié. Au fil des années, les politiques et les pratiques d'allègement de la dette ont considérablement évolué, et le paysage élargi du financement de l'aide et du développement dans lequel s'inscrit l'allègement de la dette s'est modifié. Qui plus est, coexistent aujourd'hui différents montages d'allègement de dette, qui se distinguent essentiellement par la nature du débiteur, le créancier et les types spécifiques de dettes concernées.

La « conversion de la dette », ou échange de créances, est un instrument de plus en plus prisé d'allègement de la dette. Le principe de l'opération consiste en l'annulation de la dette par le créancier, à condition que le débiteur utilise un montant déterminé des fonds en monnaie nationale ainsi dégagés pour financer des mesures de développement. La conversion de la dette en contrepartie de divers engagements des débiteurs est couramment pratiquée depuis la fin des années 1980. Il importe de noter que la conversion de créances a été considérée non seulement comme un moyen de réduire l'endettement des pays en développement, mais aussi comme un moyen de dégager des ressources supplémentaires pour financer des programmes de développement dans ces pays. C'est surtout ce deuxième aspect qui explique le regain d'intérêt suscité, ces dernières années, par les initiatives de conversion de la dette dans un grand nombre de secteurs, parmi lesquels l'éducation.

Il est difficile d'évaluer le montant de la dette qui reste disponible et convertible, notamment en raison du manque de données précises et fiables concernant les chiffres de la

dette et des différences de réglementation relative à l'allègement de la dette entre les pays créanciers et les pays débiteurs. Une estimation approximative est néanmoins possible.

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) lancée en 1996 et ses prolongements ont conduit, ou vont conduire, à l'annulation d'une grande partie de la dette des 40 pays éligibles. Par conséquent, pour ces pays, les dettes qui restent disponibles à la conversion ont été contractées auprès de créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris et de banques commerciales n'ayant pas encore contribué à l'Initiative PPTe. Selon un calcul approximatif (sur la base des chiffres de la fin de l'année 2009), on estime que 3,8 milliards de dollars des États-Unis de créances bilatérales hors Club de Paris sont disponibles pour être convertis, auxquels viennent s'ajouter 9,5 milliards de dollars des États-Unis de dettes auprès de banques commerciales.

Pour ce qui est du petit groupe des autres pays à faible revenu qui ne sont pas des PPTe et du groupe, plus nombreux, de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il est probable que seule la dette officielle bilatérale sera convertible, car la plupart des pays n'accepteront sans doute pas d'alléger leur dette commerciale par crainte de perdre leur réputation de solvabilité sur le marché financier. Dans cette hypothèse hautement probable, cela représentera 15,4 milliards de dollars des États-Unis pour les pays à faible revenu qui ne sont pas des PPTe et 207,3 milliards de dollars des États-Unis pour des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. En appliquant les généralisations ci-dessus, on obtient une estimation très approximative de la dette totale disponible à la conversion. Pour les 96 pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, le montant de la dette convertible pourra ainsi atteindre 236 milliards de dollars des États-Unis.

Il importe d'ajouter que, dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, les besoins essentiels de développement ne sont pas satisfaits. Des opérations de conversion de la dette peuvent aussi être un moyen de les aider à accélérer leurs progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Application des meilleures pratiques à la conversion de la dette

Il peut être tentant de considérer la conversion de créances en programmes de développement comme une formule gagnante pour tout le monde : pour les débiteurs qui y gagnent une réduction de leur dette et une augmentation de leurs dépenses de développement et pour les créanciers qui y gagnent un accroissement de la valeur des créances restant dues et une amélioration de leur image de contributeur au développement. La réalité est cependant beaucoup plus complexe, comme l'admettent aujourd'hui la plupart des parties prenantes impliquées. À titre d'exemple, pour que les échanges de créances soient véritablement avantageux pour le pays bénéficiaire, il faut qu'ils génèrent une « marge budgétaire » supplémentaire pour son gouvernement.¹ En d'autres termes, le montant des dépenses en monnaie nationale à effectuer par le gouvernement bénéficiaire au titre de la conversion de la dette ne doit pas excéder le montant qu'il aurait dû verser pour couvrir les paiements initialement prévus au titre du service de la dette.

¹ On trouvera une excellente analyse de la « marge budgétaire » et des questions relatives à l'utilisation de la réduction de la dette pour créer une marge budgétaire permettant d'accroître les dépenses publiques en faveur de programmes sociaux dans Heller & Schiller, *Issues in the Use of Debt Relief Savings in the Social Sectors* (1999) et dans Heller, *The prospects of creating 'fiscal space' for the health sector* (2006).

Même si les opérations de conversion de la dette sont exécutées en s'appuyant sur les meilleures pratiques, leur impact sur le financement de l'éducation sera limité si on continue de les appliquer au coup par coup et sur une base strictement bilatérale. Un 'relèvement du niveau de financement' est nécessaire pour améliorer de façon significative l'efficacité de la conversion de la dette, mais difficile à mettre en œuvre. Les dettes disponibles pour être converties suscitent la convoitise des partisans de la conversion de la dette dans différents secteurs – éducation, santé, protection de la nature, changement climatique, parmi d'autres. Il sera probablement plus efficace que les partisans de la conversion de la dette, que ce soit au profit de l'éducation ou d'autres secteurs, oeuvrent côte à côte dans un effort commun de financement du développement par la conversion de créances, l'affectation des fonds à chaque secteur intervenant dans un deuxième temps.

Conclusion

L'expérience a montré que, à condition d'être bien conçue, la conversion de la dette peut générer une « marge budgétaire » suffisante pour permettre aux pays bénéficiaires d'accorder des financements supplémentaires à l'éducation, ainsi qu'à d'autres secteurs du développement. Cependant, même si les opérations de conversion de la dette sont exécutées en tenant compte de la liste de contrôle et des enseignements tirés, leur impact sur le financement de l'éducation (et *a fortiori* sur la situation de la dette dans les pays bénéficiaires) sera limité si l'on continue, comme dans l'approche actuelle, à agir au coup par coup et de manière strictement bilatérale.

Un relèvement du niveau de financement est nécessaire pour améliorer l'efficacité de la conversion de la dette, mais difficile à mettre en œuvre. Les titres de dette 'disponibles/convertibles' identifiés dans cette étude font partie d'une 'réserve commune' dans laquelle viennent puiser les partisans de la conversion de la dette de différents secteurs – notamment les groupes de pression de la santé et de la protection de la nature/du changement climatique. Rien ne dit que les partisans de la conversion de dette au bénéfice de l'éducation auront de meilleures chances d'en profiter, ni que cette concurrence entre secteurs est souhaitable. Une approche fondée sur la coopération entre des partisans de la conversion de la dette au profit de l'éducation ou au profit d'autres secteurs, oeuvrant côte à côte dans un effort commun de financement du développement par la conversion de créances, est sans doute plus constructive. L'affectation des fonds à chaque secteur, qui devra être établie en conformité avec les plans de développement des pays débiteurs, pourra intervenir dans un deuxième temps.

Un moyen prometteur de relever le niveau de financement est que des créanciers bilatéraux s'unissent afin de créer des initiatives de conversion de la dette plus importantes regroupant des créanciers multilatéraux. L'hétérogénéité des politiques des créanciers en matière de conversion de la dette demeure, sans aucun doute, un obstacle majeur à des opérations de conversion de dette au bénéfice du développement plus importantes regroupant des créanciers multilatéraux. Il doit toutefois être possible de trouver un minimum d'éléments communs susceptibles de servir de base pour amorcer un processus de coordination des donateurs. Compte tenu du nombre élevé de créanciers commerciaux et hors Club de Paris déjà impliqués dans des opérations d'allègement de dette et de la place de plus en plus grande qu'occupe la coopération Sud-Sud dans notre monde interconnecté, il serait dommage de ne pas les associer à des initiatives de conversion de la dette à grande échelle.² Cela nécessitera à

² Les créanciers non membres du Club de Paris et les créanciers commerciaux ont représenté respectivement
Rapport final du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO 3

l'évidence une plus grande transparence sur leurs politiques respectives d'allègement de la dette et sur leurs attitudes à l'égard de la conversion de la dette au bénéfice du développement.

Rôle de l'UNESCO

L'UNESCO peut devenir une organisation focale pour la conversion de la dette, en aidant les pays débiteurs à trouver un groupe de créanciers favorables à des conversions de créances en faveur du développement (conversion de la dette en faveur de l'éducation en particulier) et disposés à réunir dans un seul et unique fonds les ressources générées par l'allègement accordé sur leurs créances. Ce fonds sera alors géré par le pays débiteur lui-même (ou du moins en étroite coopération avec lui), grâce aux ressources consacrées à financer ses propres priorités de développement. Cette forme de conversion de la dette s'apparentera à un montage de type PPTe/IADM, évitant de nombreux pièges rencontrés avec les conversions de dette de première génération tout en créant, dans le même temps, une masse critique suffisante pour avoir une incidence perceptible.

Partie II – Obligations de conversion de la dette pour le développement

Une source innovante de financement du développement

La deuxième partie de cette étude a pour objet de déterminer comment d'autres sources de financements innovants peuvent être mobilisées par le biais d'initiatives de conversion de la dette. Après examen de différentes sources publiques et privées de financement, l'épargne intérieure des pays en développement eux-mêmes est apparue comme la source potentielle de financement supplémentaire la plus importante et la plus durable en faveur du développement. Encore plus pertinents peut-être sont les actifs détenus par les fonds de pension et les sociétés d'assurance, car ces fonds doivent être investis sur le long terme. Ces investisseurs institutionnels détiennent plus de 3.000 milliards de dollars des États-Unis dans les pays en développement, et ce montant s'accroît rapidement.

Il est possible de mobiliser cette épargne intérieure formalisée pour couvrir des besoins de développement social et économique par l'émission d'obligations à long terme en monnaie nationale. Les pouvoirs publics de la plupart des pays en développement émettent déjà des obligations, mais ils sont limités par leur capacité de remboursement de la dette. Exécutée en s'appuyant sur les meilleures pratiques, la conversion de la dette peut accroître la capacité nationale d'emprunt à long terme du gouvernement bénéficiaire. Cela n'alourdira pas la charge budgétaire des gouvernements débiteurs, puisque les fonds destinés à assurer le service ultérieur de la dette proviendront des économies réalisées sur les paiements futurs au titre de la dette extérieure convertie.

Obligations de conversion de la dette pour le développement

Dans le cadre du présent rapport, les obligations nationales émises sur la base des économies réalisées grâce aux échanges de dettes sont désignées sous le terme d'obligations

13 % et 6 % de l'allègement de la dette. (Organisation des Nations Unies, *Situation & Perspectives de l'économie mondiale 2011*, p. 82.)

de conversion de la dette pour le développement (*Debt Conversion Development Bonds, DCDB*). Ces obligations peuvent être structurées de la manière suivante : un ou plusieurs créanciers acceptent d'annuler certaines dettes contre l'engagement des autorités du pays débiteur de verser régulièrement, sur un compte spécial ouvert auprès de leur banque centrale ou de leur Trésor, les montants en monnaie nationale ainsi économisés sur le paiement du capital et des intérêts de la dette. Pour les besoins du présent rapport, ce compte est appelé 'compte de conversion de la dette' (*Debt conversion account, DCA*).

Les versements effectués par le gouvernement sur le compte DCA (« fonds de contrepartie ») seront libellés en monnaie nationale (évitant ainsi au pays des ponctions sur ses réserves de change) et le calendrier de versement devra correspondre au calendrier initial de remboursement des dettes converties.³

Les pouvoirs publics pourront alors émettre des obligations en monnaie nationale (DCDB) qui seront remboursées grâce au flux de paiements futurs versés au compte DCA. En fonction du volume de la dette convertie dans chaque pays, du calendrier du flux futur des fonds de contrepartie et des conditions du marché de la dette, chaque pays pourra émettre une ou plusieurs obligations de conversion de la dette pour le développement et fixer un montant, une échéance, un taux d'intérêt et une date d'émission adaptés.

Les produits de l'émission de chaque obligation seront versés sur le compte DCA. Les projets de développement approuvés et mis en œuvre seront financés par les prélèvements opérés sur ce compte. Ils correspondront principalement à des dépenses d'investissement (d'infrastructure par exemple), et non à des dépenses d'exploitation.

Les gouvernements des pays en développement auront l'entière maîtrise du compte et seront pleinement responsables de tous les paiements au titre des obligations de conversion de la dette pour le développement. Ces obligations reflèteront l'engagement de « loyauté et solvabilité » pris par les pouvoirs publics, en leur conférant un degré de priorité équivalent à d'autres emprunts obligataires d'État. Les fonds de contrepartie et les produits de la vente de ces obligations transiteront par le compte DCA, et ce, essentiellement à des fins de contrôle.

Il est probable que les acheteurs d'obligations de conversion de la dette pour le développement seront en majorité des investisseurs institutionnels locaux, des banques et de riches particuliers. Mais il est aussi possible que ces obligations attirent des investisseurs étrangers désireux d'investir dans des titres en monnaie locale. Elles peuvent par exemple être une forme intéressante « d'obligation de la diaspora » ou de « fonds d'investissement social », du fait qu'elles sont utilisées pour financer des projets spécifiques à caractère social et que les fonds sont contrôlés par des donateurs et des organisations de la société civile (OSC).

Autres sources de garantie des obligations nationales

La conversion de la dette est un moyen idéal de garantir des obligations nationales, puisque, dès lors qu'une dette est annulée, elle crée un flux d'épargne à long terme pour le gouvernement bénéficiaire. Toutefois, il existe d'autres moyens de garantir des obligations nationales.

Les obligations nationales, comme les obligations de conversion de la dette pour le développement, peuvent être garanties par des donateurs qui, plutôt que d'apporter une contribution ponctuelle d'un montant élevé, sont prêts à s'engager dans un financement à

³ Le taux de change utilisé pour calculer les paiements en monnaie nationale sera fixe – le mieux ajusté possible au taux de change en vigueur à la date de l'accord de conversion de la dette conclu avec chaque créancier. (Cette condition est nécessaire pour garantir le montant en monnaie locale qui sera progressivement versé au compte spécial.)

durée déterminée. Cette formule peut être particulièrement intéressante pour des donateurs du secteur privé qui souhaitent investir dans des projets d'investissement immédiats de grande ampleur, mais ont besoin de budgéter leur soutien dans la durée.⁴

Une autre solution est d'émettre des obligations nationales sur la base d'une titrisation d'un flux prévisible de revenus provenant, par exemple, du versement de droits de scolarité, du paiement de prêts d'études et des dépenses de logement des étudiants. Ces obligations reposent en général sur l'hypothèse que les diplômés (ou leurs parents) seront prochainement en mesure de payer partiellement leurs études supérieures. Les pouvoirs publics peuvent utiliser ces obligations structurées pour financer des dépenses d'investissement dans l'enseignement supérieur, leur permettant ainsi d'accroître leurs dépenses budgétaires pour l'enseignement primaire et secondaire. Sans doute les pouvoirs publics devront-ils garantir leur loyauté et leur solvabilité vis-à-vis de ces obligations, mais ils dégageront une marge budgétaire en récupérant une partie des recettes futures des étudiants (ou de leurs parents).

Il existe plusieurs moyens de rendre les obligations nationales plus attrayantes pour les investisseurs. Des obligations fondées sur la titrisation des droits de scolarité peuvent, par exemple, bénéficier d'une garantie de crédit partielle accordée par une institution de financement du développement ou d'une garantie financière intégrale offerte par un rehausseur de crédit.

Conclusion

Dans certains pays, les pouvoirs publics peuvent utiliser la « marge budgétaire » dégagée grâce à une conversion de la dette soigneusement conçue pour émettre des obligations nationales et mobiliser, par là même, leur propre épargne intérieure en faveur du développement. L'émission d'obligations nationales fondées sur la conversion de la dette est justifiée lorsqu'il est potentiellement plus avantageux de dépenser immédiatement un montant élevé que de dépenser de petits montants sur le long terme. C'est notamment le cas des fonds utilisés pour financer des projets d'infrastructure essentiels.

Le présent rapport développe l'idée de recourir à la conversion de créances pour favoriser l'émission d'obligations nationales. Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent contribuer à combler le déficit de financement des Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'éducation. Sans être universellement applicables à tous les pays, ces obligations offrent des perspectives suffisamment prometteuses pour justifier une vaste campagne de promotion. Mais, avant de s'engager dans une telle campagne, il est essentiel de mener des recherches complémentaires pour :

- identifier des dettes commerciales, multilatérales, officielles bilatérales détenues par des pays développés pouvant être utilisées pour des échanges de créances⁵
- déterminer les créanciers potentiellement prêts et aptes à participer à un effort de conversion de dette multilatérale en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

⁴ Cela présente un risque pour le gouvernement bénéficiaire qui engagera sa loyauté et sa solvabilité quant au remboursement des obligations, en espérant que le donateur s'acquittera du service de la dette.

⁵ Les dettes officielles bilatérales détenues par des membres du Club de Paris sont sans doute les plus faciles à mobiliser pour des échanges de créances. Mais, tant les dettes officielles bilatérales détenues par des pays créanciers non membres du Club de Paris que les dettes détenues par des banques commerciales, peuvent atteindre des montants élevés dans certains pays. En pareil cas, il faut entrer en contact avec ces créanciers et explorer les possibilités d'utiliser ces dettes pour des opérations de conversion. Quant aux dettes multilatérales, sauf cas particulier, on peut imaginer qu'il est très difficile de les mobiliser pour des conversions de créances.

- déterminer les dettes spécifiques de chaque pays en développement susceptibles d’être converties, ainsi que les modalités de remboursement de ces dettes
- calculer le montant potentiel des obligations de conversion de la dette pour le développement susceptibles d’être émises par chaque pays
- évaluer les obstacles potentiels pouvant dissuader les pays créanciers comme les pays débiteurs – et les banques multilatérales et financières – d’adopter cette proposition
- évaluer les ressources politiques et financières nécessaires pour mener à bonne fin cette initiative
- identifier les organismes les mieux placés pour parrainer cette initiative
- identifier une organisation capable de gérer cette initiative.

De même, avant de lancer une campagne de grande ampleur, il sera utile d’en expérimenter le concept en menant un projet pilote. Il faudra par conséquent choisir un pays adapté, volontaire et dont les besoins sont clairement définis, trouver un ou plusieurs pays créanciers qui consentent à annuler une partie de la dette du pays et fixer, de concert avec le pays bénéficiaire, le cadre de contrôle du donateur et de la société civile et l’émission des obligations sur le marché national des capitaux.⁶ L’opération peut être relativement rapide, dans la mesure où il n’y a pas besoin de mettre en place de nouveaux accords multilatéraux importants ni de cadre administratif.

Rôle de l’UNESCO

L’UNESCO peut jouer un rôle pilote en promouvant les obligations de conversion de la dette pour le développement comme moyen d’accroître de façon considérable le financement nécessaire à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l’éducation à l’horizon 2015. Ce processus pourra comporter plusieurs étapes.

En premier lieu, l’UNESCO peut prendre l’initiative en exposant ce concept novateur à deux groupes qui ont, aujourd’hui, tendance à mener leurs activités de développement chacun de leur côté : d’une part, ceux qui cherchent à mobiliser des sources de financement innovantes en faveur du développement et, d’autre part, ceux qui cherchent à développer les marchés nationaux des capitaux de pays en développement.⁷ L’un et l’autre seront invités à une analyse critique du concept et, s’ils le jugent intéressant, être associés à son amélioration. Pour mener à bien cette initiative, l’UNESCO pourra, dans un premier temps, diffuser un rapport (similaire au présent rapport) à des experts de ces deux groupes, puis recueillir leurs commentaires. À l’issue de ce processus d’évaluation, une équipe regroupant une partie de ces experts se réunira pour discuter du concept et formuler des recommandations sur les meilleurs moyens de le mettre en œuvre.

⁶ L’Initiative de mise en œuvre accélérée de l’Éducation pour tous pourrait jouer un rôle important dans ce domaine, en aidant à identifier les pays qui ont besoin de financements pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l’éducation. Elle pourrait aussi faciliter l’évaluation des capacités des pays à utiliser efficacement ces financements supplémentaires.

⁷ Le Groupe pilote sur les financements innovants (www.leadinggroup.org) pourrait être responsable de la communication avec le premier groupe. Font partie du deuxième groupe le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Société financière internationale, des banques régionales multilatérales de développement, de même que plusieurs institutions de financement du développement et groupes de réflexion. *Affinity MacroFinance*, dont l’activité est plus spécialement consacrée au financement d’obligations en monnaie locale dans des pays en développement, devrait aussi logiquement faire partie de ce dernier groupe.

En second lieu, l'UNESCO recherchera des financements et impliquera d'autres partenaires dans l'expérimentation du concept d'obligations de conversion de la dette pour le développement en organisant le programme pilote évoqué ci-dessus. La phase initiale du programme pilote, consistant à identifier un pays adapté et volontaire pour émettre ces obligations et à trouver un ou plusieurs pays favorables aux conversions de dettes nécessaires, peut être conduite relativement vite et à faible coût. (Même si un programme pilote avec un seul créancier est envisageable, il est largement préférable que plusieurs créanciers y participent. En effet, outre que le volume de financement disponible avec plusieurs créanciers participants est plus élevé, cela permet d'éprouver la coordination entre les créanciers et de voir comment fonctionne le groupe de donateurs à l'échelon national.) La responsabilité et le coût de mise en œuvre effective d'une opération d'obligations de conversion de la dette pour le développement incomberont en grande partie aux créanciers et au pays bénéficiaire. Après expérimentation des obligations de conversion de la dette pour le développement dans le cadre d'un projet pilote, l'UNESCO pourra faire appel à des experts extérieurs pour analyser cette expérience et évaluer l'intérêt de lancer une vaste initiative dans plusieurs pays.

Si ce concept novateur d'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement pour financer des programmes de développement est favorablement reçu, l'UNESCO pourra alors sensibiliser plusieurs créanciers et plusieurs pays à l'utilisation de ces obligations pour accroître de façon substantielle le financement du développement et, plus particulièrement, le financement des investissements dans l'éducation nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Pour l'accompagner dans cette tâche ambitieuse, l'UNESCO recherchera l'appui d'autres organisations multilatérales, de gouvernements donateurs intéressés, de gouvernements de pays en développement, d'organisations de la société civile et du secteur privé. L'UNESCO étudiera les moyens d'impliquer des donateurs « non traditionnels » (émergents), des créanciers bancaires et des partenaires de la coopération Sud-Sud.

1. Introduction

La communauté internationale continue de progresser vers la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) qui sont inscrits dans les Objectifs 2 et 3 du Millénaire pour le développement (OMD). Selon le dernier Rapport mondial de suivi sur l'EPT, 52 millions d'enfants supplémentaires sont inscrits à l'école primaire. En Asie du Sud et de l'Ouest, le nombre d'enfants non scolarisés a diminué de moitié et, en Afrique subsaharienne, les taux de scolarisation ont augmenté d'un tiers. La parité entre garçons et filles dans l'enseignement primaire s'est, elle aussi, améliorée. En dépit de ces avancées, le monde n'est pas en voie d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'éducation. Les raisons sont nombreuses et variées, mais, pour de nombreux pays, le problème majeur réside dans le niveau de financement insuffisant.⁸ Dans cet esprit, l'UNESCO et d'autres organisations internationales oeuvrent à la recherche de sources de financements innovants.

En 2006, conformément à la résolution adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 33^e session, le Directeur général a créé le Groupe de travail sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation, qui a stimulé le débat et appelé l'attention des responsables politiques sur la question de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation grâce à des échanges d'informations et d'expériences. Au début de l'année 2010, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, importante plate-forme d'échange d'information et de promotion des mécanismes de financement, a mis en place un Groupe de travail international sur les financements innovants pour l'éducation. Présenté au Sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le développement en 2010, le rapport rédigé par ce Groupe de travail propose neuf mécanismes de financements novateurs, parmi lesquels la conversion de la dette en faveur de l'éducation, susceptibles de mobiliser des fonds et de conférer une visibilité accrue à la cause de l'éducation. Afin d'étudier plus avant le potentiel qu'offrent les modalités de conversion de la dette au profit de l'éducation, l'UNESCO a créé, en 2010, le Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation.⁹ Ce Groupe consultatif a pour mission d'étudier les moyens d'améliorer les connaissances relatives à la conversion de la dette et aux financements innovants pour l'éducation au profit des partenaires de l'EPT. L'une des principales tâches du Groupe consultatif a été l'élaboration du présent rapport axé, en particulier, sur l'utilisation de la conversion de la dette et les moyens de l'associer à d'autres mécanismes pour mobiliser davantage de fonds.

Dans les années 1980 et 1990, période au cours de laquelle de nombreux pays en développement ont connu de sérieuses difficultés en raison de leur surendettement envers des créanciers étrangers, la conversion de la dette a été perçue comme un moyen de rendre l'effort d'allègement de la dette plus acceptable pour les créanciers. Au lieu d'annuler purement et simplement une dette ou d'en allonger le délai de remboursement, les créanciers se voient offrir une contrepartie pour l'octroi d'un allègement de la dette.¹⁰ Aujourd'hui, l'une des motivations essentielles du recours à la conversion de la dette est le souhait de l'une des

⁸ UNESCO, *Rapport mondial de suivi 2010 sur l'éducation pour tous*, Chapitre 2.

⁹ Le Groupe consultatif est composé de 14 experts qui représentent de façon équilibrée le domaine de la conversion de la dette et/ou des financements innovants pour le développement ou l'éducation (voir la liste des membres du Groupe consultatif, dans la Préface).

¹⁰ Un autre attrait de la conversion de la dette pour les gouvernements donateurs est que, si elle comporte un élément de libéralité au moins égal à 25 % (calcul sur la base d'une décote de 10 %), elle est alors considérée comme une forme d'aide publique au développement (APD). Voir les directives du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur le site Internet <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#32,33>
Rapport final du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO 9

parties concernées de mobiliser un financement en monnaie nationale au profit d'un projet ou d'un programme particulier qu'elle considère comme étant dans l'intérêt du bien public. Diverses initiatives de conversion de la dette pour financer des projets dans différents domaines, tels que l'éducation, la santé ou la protection de l'environnement, ont ainsi vu le jour.¹¹

En 2007, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a lancé un programme similaire de conversion de la dette, appelé Debt2Health, ou dette contre santé, qui a mobilisé une attention considérable. À la fin de l'année 2010, quatre accords de conversion portant sur environ 236 millions de dollars des États-Unis¹² de réduction de dette avaient été conclus dans le cadre de l'initiative Debt2Health, l'équivalent de la moitié de ce montant en monnaie locale devant servir à financer des programmes nationaux de santé. Les gouvernements allemand et australien y étaient présents en tant que créanciers, et l'Indonésie, le Pakistan et la Côte d'Ivoire en étaient les pays bénéficiaires. Il est, à ce stade, difficile d'affirmer que la conversion de la dette est une forme de financement innovant. Force est néanmoins de constater que les initiatives de type Debt2Health et autres ont éveillé un intérêt pour des actions similaires en faveur de l'éducation.

Au cours des deux dernières décennies, une grande partie de la dette des pays en développement a déjà été annulée en vue d'aider ces pays à acquérir une situation financière plus soutenable et leur permettre de consacrer une part plus grande de leurs ressources budgétaires pour financer le développement plutôt que pour assurer le service de leur dette extérieure. Dès lors, la question qui ressort fréquemment dans le débat sur l'avenir de la conversion de la dette est la suivante : reste-t-il suffisamment de dettes disponibles pour être converties ? Bien qu'il soit difficile de fournir un chiffre exact, les professeurs Danny Cassimon et Dennis Essers de l'Université d'Anvers abordent cette question dans le chapitre 2. D'après leurs estimations, le montant des dettes restant disponibles et potentiellement utilisables pour des opérations de conversion est élevé. Ils mettent toutefois en garde contre plusieurs éléments qui font obstacle à la disponibilité de ces dettes pour la conversion, et, en particulier, les politiques des pays créanciers concernant leur participation à des conversions de créances. Ils évoquent aussi dans ce chapitre les enseignements tirés des initiatives de conversion de dette qui ont été menées jusqu'à ce jour et proposent une liste de contrôle sur laquelle s'appuyer lors de la conception d'accords de conversion de la dette afin d'en optimiser l'impact sur le développement dans le pays bénéficiaire.

Pour approfondir les connaissances sur les modalités pratiques des conversions de la dette en faveur de l'éducation, deux études de cas portant sur des exemples récents ont été réalisées. Elles concernent des accords conclus respectivement entre l'Espagne et El Salvador (en 2005) et entre la France et le Cameroun en 2007-2011. Le chapitre 3 contient une description de ces programmes de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation. Un résumé des enseignements de ces études de cas figure à la fin de ce chapitre.

Le chapitre 4 conclut la première partie axée sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et expose, dans leurs grandes lignes, le potentiel et les limites d'une transposition des opérations de conversion de dette à plus large échelle.

Le chapitre 5, qui marque le début de la deuxième partie de ce rapport, met l'accent sur les moyens de créer des synergies entre la conversion de la dette et d'autres instruments

¹¹ On trouvera une description de quelques-unes de ces initiatives dans la partie Références bibliographiques à la fin du présent rapport.

¹² Les transactions opérées au titre du programme *Debt2Health* ont été effectuées en euros. Ce chiffre a été calculé sur la base d'un taux de change de 1 USD = 0,6954 EUR.

financiers innovants. L'essentiel de ce chapitre porte sur une proposition visant à associer la conversion de la dette à l'émission d'obligations nationales en vue de mobiliser les ressources nationales des pays en développement ainsi économisées au profit de l'éducation et d'autres secteurs de développement. Les obligations de conversion de la dette pour le développement proposées ici sont une forme de « financement innovant », au sens où l'entend le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement¹³ :

- elles ont trait à des biens publics mondiaux
- elles viennent en complément et en addition de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle
- elles sont plus stables et prévisibles que l'APD traditionnelle.

Les biens publics spécifiques sont, en premier lieu, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et, en second lieu, la continuité de l'appui financier au développement économique et social des pays en développement.

Les obligations de conversion de la dette pour le développement proposées ici viennent en complément et en addition de l'aide publique au développement traditionnelle, dans la mesure où c'est, le plus souvent, l'annulation de la dette extérieure par des donateurs officiels qui permet aux pays bénéficiaires d'émettre des obligations nationales supplémentaires pour financer leur propre développement.

Enfin, les ressources dégagées par les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent mobiliser un financement plus stable et plus prévisible du développement que l'aide publique au développement traditionnelle, et ce pour deux raisons. La première est que ces obligations utilisent la conversion de la dette pour garantir un pré-engagement de financement futur sur une période de plusieurs années, constituant ainsi une source de financement stable et prévisible. La deuxième est que ces obligations peuvent accélérer le développement de marchés nationaux des capitaux. L'accès, via les marchés nationaux des capitaux, à la réserve importante et croissante d'épargne intérieure qui est formalisée par des banques, des fonds de pension, des sociétés d'assurance et d'autres investisseurs institutionnels dans des pays en développement, peut constituer un jour l'une des sources les plus importantes et les plus stables de financement du développement.

Le chapitre 6, qui conclut le rapport, contient des suggestions sur les moyens de mettre en pratique ces propositions de conversion de dettes au bénéfice de l'éducation et d'autres secteurs de développement.

¹³ Voir le site Internet du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, disponible à l'adresse www.leadinggroup.org, et la discussion dans Burnett & Bermingham, *Les financements innovants pour l'éducation*, 2010.

Partie 1 – Conversion de la dette au bénéfice de l'éducation

2. Vue d'ensemble : politiques d'allègement de la dette, montant de la dette et enseignements tirés de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation

Ce chapitre est découpé en trois parties. La section 2.1 offre une vue d'ensemble des politiques et des pratiques d'allègement de la dette qui ont été appliquées dans le monde depuis l'origine et, plus spécialement, ces dernières années. Après un historique d'ordre plus général, vient un exposé détaillé des politiques de conversion de la dette adoptées par des créanciers bilatéraux, membres ou non du Club de Paris. La section 2.2 vise à donner une première estimation approximative du montant de la dette susceptible d'être disponible et convertible. En conclusion, la section 2.3 contient un examen des principaux enseignements tirés des initiatives de conversion de la dette qui ont été menées jusqu'à ce jour, dans le secteur de l'éducation comme dans d'autres secteurs, ainsi qu'une 'liste de contrôle' préliminaire destinée à améliorer l'efficacité de la conversion de la dette.

2.1 Vue d'ensemble des politiques et des pratiques d'allègement de la dette

L'histoire de l'allègement de la dette est ancienne et a été marquée par des périodes de turbulence. Son origine remonte aux années 1950. Plus de 85 pays en développement (à faible revenu et à revenu intermédiaire), ainsi que leurs créanciers bilatéraux, multilatéraux et commerciaux, en ont bénéficié. Au fil des années, les politiques et les pratiques d'allègement de la dette ont, certes, considérablement évolué, et le paysage élargi du financement de l'aide et du développement dans lequel s'inscrit l'allègement de la dette s'est, lui aussi, modifié. En ce sens, on peut attribuer au mécanisme d'allègement de la dette le qualificatif de 'caméléon' qui change de couleur pour s'adapter à son environnement. Qui plus est, coexistent aujourd'hui différents montages d'allègement de dette, qui se distinguent essentiellement par la nature du débiteur, le créancier et les types spécifiques de dettes concernées.

Le Tableau 1 (page suivante) permet de se faire une idée assez précise des multiples formes internationales d'allègement de la dette. Comme l'indique ce tableau et comme on l'expliquera en détails par la suite, le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, en 1996, marque un tournant décisif dans l'évolution des politiques et des pratiques d'allègement de la dette. Dans les sous-sections qui suivent, l'historique de l'allègement de la dette a, par conséquent, été décomposé en trois périodes ou 'générations' (qui se chevauchent partiellement) : la période pré-PPTE, l'initiative PPTE elle-même (et ses prolongements) et les diverses initiatives engagées durant la période post-PPTE. Compte tenu de l'objet de ce rapport, l'essentiel de l'attention portera sur les initiatives d'allègement de la dette de la troisième génération, c'est-à-dire les conversions de dette récentes, et seules les grandes lignes des deux premières périodes seront présentées. Un historique plus complet de l'allègement de la dette figure en annexe (A) au présent rapport.

Tableau 1 : Aperçu des ‘générations’ d’initiatives internationales d’allègement de la dette (par catégorie de créancier)

	Bilatérale (Club de Paris)		Bilatérale (hors Club de Paris)		Multilatérale		Commerciale	
Pré-Initiative PPTE (1950-1996)	- termes de traitement appliqués aux PFR (Toronto, Londres, Naples), PRITI (Houston) et autres pays (termes classiques) - conversions de dette - réduction parallèle de l’APD		- réduction ponctuelle de la dette		- réduction exceptionnelle de la dette		- traitements dans le cadre du Club de Londres - conversions de dette - accords Brady - rachats appuyés par la FRD de l’IDA	
Initiative PPTE (1996-...)	PSTE	non PSTE	PSTE	non PSTE	PSTE	non PSTE	PSTE	non PSTE
Post-Initiative PPTE	- réduction de la dette à un niveau soutenable via un allègement de la dette dans le cadre des termes de Lyon (80 %) remplacés ultérieurement par les termes de Paris (100%)	- termes classiques - conversions de dettes - réduction ‘sur mesure’ de la dette dans le cadre de l’approche d’Évian	- participation à l’effort de réduction de la dette des PSTE à un niveau soutenable (variable selon les créanciers)	- réduction ponctuelle de la dette (y compris conversions de dette)	- réduction de la dette des PSTE à un niveau soutenable	- réduction exceptionnelle de la dette	- participation à l’effort de réduction de la dette des PSTE à un niveau soutenable via un traitement dans le cadre du Club de Londres, des conversions de dette, des rachats appuyés par la FRD de l’IDA	- traitements dans le cadre du Club de Londres - conversions de dette - rachats appuyés par la FRD de l’IDA
	- octroi d’un allègement de 100% de la dette aux PSTE ayant dépassé le point d’achèvement		- réduction ponctuelle de la dette (y compris conversions de dette)		- IADM : octroi d’un allègement de 100% de la dette aux PSTE ayant dépassé le point d’achèvement (IDA/FMI/FAD/BID)			

Source : les auteurs du présent rapport ; **Acronymes** : PFR = pays à faible revenu, PRITI = pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, APD = Aide publique au développement, FRD-IDA = Facilité de réduction de la dette de l’Association internationale de développement, PSTE = Pays pauvre très endetté, IADM = Initiative d’allègement de la dette multilatérale, FAD = Fonds africain de développement, BID = Banque interaméricaine de développement.

L'allègement de la dette durant la période pré-PPTE : les bilatéraux ouvrent la voie

Au cours des cinquante années qui se sont écoulées entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le lancement de l'initiative PPTE, l'allègement de la dette a plus ou moins été le domaine réservé des créanciers bilatéraux traditionnels. Dans le cadre du Club de Paris, groupe informel constitué sur une base volontaire en 1956, ces créanciers ont négocié avec leurs débiteurs des solutions au problème de la dette. Au départ, il s'est agi de restructurations de la dette à court terme, calculées sur la base des taux d'intérêt du marché et destinées à récupérer le maximum possible d'encours de dette. Ce n'est que plus tard, lorsqu'il est apparu que, dans la plupart des pays en développement, le fardeau de la dette ne diminuait pas et qu'une crise d'endettement grave sévissait même chez certains d'entre eux, que les créanciers du Club de Paris ont mis au point un menu d'options destinées à abaisser la valeur actualisée de leurs créances non concessionnelles par le biais d'une réduction du *stock* de la dette, d'une réduction du *service* de la dette ou d'une prolongation du service de la dette. Différents 'termes' de traitement de la dette ont été successivement conçus dans un court laps de temps, avec une augmentation progressive de leur degré de concessionnalité.¹⁴ À partir de 1991, une autre clause d'échanges de créances a permis aux créanciers du Club de Paris de convertir l'aide publique au développement (APD) et une partie de la dette non APD contre l'engagement de pays débiteurs d'investir dans le secteur social, commercial ou environnemental, à l'image des échanges antérieurs de créances contre actifs et de dettes/nature des créanciers commerciaux.¹⁵ La période pré-PPTE a aussi été marquée par d'autres initiatives de conversion, le plus souvent avec des créanciers commerciaux. Les obligations Brady, qui en sont l'un des exemples les plus remarquables, permettaient à des créanciers commerciaux de réduire leur risque en échangeant des titres de dettes peu performants contre des obligations nouvelles et plus concessionnelles.¹⁶

L'allègement de la dette à l'époque PPTE : un effort concerté

Vers le milieu des années 1990, il est apparu clairement que les mécanismes existants d'allègement de la dette (Club de Paris) seraient insuffisants pour faire face à un groupe de pays majoritairement à faible revenu et ployant sous le fardeau énorme et persistant d'une dette extérieure détenue surtout par des créanciers multilatéraux. Pour tenter de ramener la dette de ces pays à un niveau supportable, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé, en 1996, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). L'objectif était de faire bénéficier les pays admissibles à l'Initiative PPTE, une fois parvenus au point d'achèvement, d'un allègement irrévocable de la dette de la part de leurs créanciers bilatéraux (membres ou non du Club de Paris), multilatéraux et commerciaux pour les aider à retrouver un niveau d'endettement soutenable. Cette approche globale a marqué un tournant dans les pratiques et les politiques d'allègement de la dette. À partir de 1996, l'allègement de la dette a pris deux orientations

¹⁴ Voir annexe A et le site <http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement>.

¹⁵ Cassimon et al. (2009), *What potential for debt-for-education swaps in financing Education for All ?* (Quel potentiel pour la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation s'agissant du financement de l'Éducation pour tous ?), et les références bibliographiques qui y sont indiquées.

¹⁶ Pour une étude détaillée, voir Vasquez (1996), *The Brady plan and market-based solutions to debt crises*.

distinctes : l'une destinée aux PPTE, qui a été élargie et renforcée au cours des années suivantes, et l'autre destinée aux non PPTE, qui s'est inscrite plus largement dans la continuité des pratiques adoptées avant 1996 (Tableau 1).

En 1999, l'Initiative PPTE initiale a été modifiée pour tenir compte d'un certain nombre de critiques formulées par la société civile. Outre une plus grande souplesse et un élargissement des conditions d'accès, l'Initiative PPTE renforcée a introduit une conditionnalité liée au Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), faisant de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan de développement national par les pays débiteurs une condition nécessaire pour franchir le point d'achèvement PPTE. Cet amendement a rendu plus visible et plus explicite le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté.

L'allègement de la dette durant la période post-PPTE : 'un pas de plus' et le retour à la conversion de la dette

Les créanciers du Club de Paris ont été quasi-unanimes pour accroître leurs engagements et consentir un allègement de 100 % de leur dette à leurs débiteurs PPTE. En 2006, le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement (FAD)¹⁷ leur ont emboîté le pas en complétant l'Initiative PPTE par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui consiste à annuler l'intégralité de leurs créances admissibles restantes sur les pays PPTE ayant atteint le point d'achèvement. Dès l'origine, l'IADM a été conçue comme un moyen de libérer des ressources supplémentaires pour aider les PPTE à progresser dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et non comme un mécanisme de viabilité de la dette (comme c'est le cas de l'Initiative PPTE elle-même).

Il importe de souligner que l'IADM n'impose pas aux créanciers bilatéraux, aux créanciers commerciaux et à d'autres institutions multilatérales que les trois organismes mentionnés ci-dessus de participer à l'allègement de la dette, à la différence de l'Initiative PPTE où l'action concertée est un élément clé.¹⁸ En 2007, la Banque interaméricaine de développement (BID) a lancé une initiative parallèle consistant à annuler la totalité de la dette de cinq PPTE de l'Hémisphère occidental ayant dépassé le point d'achèvement. Dans l'intervalle, un allègement de dette à des pays non PPTE n'a été attribué qu'à titre ponctuel et au cas par cas (comme il était d'usage avant 1996) et, à l'exception notable du traitement de la dette (Club de Paris) de l'Iraq et du Nigéria, négocié au coup par coup.

La conversion de la dette, ou échange de créances, est devenu un instrument d'allègement de la dette de plus en plus prisé pour des titres de dette (pour la plupart) non PPTE et non

¹⁷ Ces deux derniers organismes, qui dépendent respectivement de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, accordent des prêts assortis de conditions avantageuses.

¹⁸ Ceci ne veut toutefois pas dire que les créanciers bilatéraux ne contribuent pas financièrement à l'IADM. En effet, les créanciers bilatéraux compensent les coûts encourus par l'IDA et le FAD pour l'octroi d'un allègement de dette sur leurs créances au titre de l'IADM. Cette compensation est proportionnelle à la contribution bilatérale convenue dans de précédents accords de reconstitution de ressources de l'IDA et du FAD. De plus, les créanciers bilatéraux sont tenus de mobiliser des ressources supplémentaires pour couvrir une partie du coût de la participation du FMI à l'IADM, même si l'essentiel du financement est couvert par des fonds générés par une réévaluation des réserves d'or du FMI.

admissibles des PPTE.¹⁹ À dire vrai, la conversion de dette en contrepartie de divers engagements des débiteurs a été couramment pratiquée tout au long de son histoire, même pendant l'âge d'or de l'initiative PPTE (quand les créanciers étaient très sollicités par les PPTE).²⁰ Il apparaît néanmoins raisonnable de dire que les initiatives de conversion de la dette connaissent un regain d'intérêt ces dernières années, et ce, dans un grand nombre de secteurs. Parmi les exemples les plus récents figurent les *échanges dette(s)/nature* conclus en vertu de la Loi américaine sur la conservation des forêts tropicales (voir plus loin) avec l'Indonésie (2009), le Brésil (2010) et le Costa Rica (2010), les *échanges dette(s)/santé* créés, dans le cadre du programme Debt2Health²¹ du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, entre l'Allemagne et le Pakistan (2008), l'Allemagne et la Côte d'Ivoire (2010) et entre l'Australie et l'Indonésie (2010), ainsi que le mécanisme plus large de conversions de créances en programmes de développement humain, par exemple entre l'Espagne et le Ghana (2009). D'autres propositions de conversion de la dette voient le jour. Ainsi, l'une d'elles prévoit de lier un allègement de la dette au changement climatique.²²

Dans la suite de ce chapitre, on s'efforcera de situer les conversions de dette dans le cadre élargi (actuel) des politiques d'allègement de la dette menées par plusieurs créanciers traditionnels du Club de Paris et créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris.

Les créanciers traditionnels du Club de Paris²³

Ces dernières années, au sein de la communauté des donateurs du Club de Paris, **l'Espagne** fait figure de grand champion de la conversion de la dette au bénéfice du développement en général, et de l'éducation en particulier. Lors de la Réunion mondiale de l'Organisation des Nations Unies sur la lutte contre la faim et la pauvreté, qui s'est tenue en 2004, le Premier ministre espagnol José Luis Rodriguez Zapatero a déclaré que l'Espagne, en sus de sa contribution au titre de l'Initiative PPTE, envisageait de « participer activement à des opérations de conversion de créances en programmes de développement social, en particulier dans le domaine de l'enseignement primaire ». ²⁴ Fin 2006, ces objectifs politiques ont été renforcés avec l'entrée en vigueur de la loi

¹⁹ Par titres de dette non admissibles, on entend par exemple des arrangements de crédit qui ont été conclus après la date butoir de rééchelonnement de la dette (appelée 'dette postérieure à la date butoir').

²⁰ Selon Filmus et Serrani (2009), 128 accords de conversion de créances en programmes d'investissement social ont été signés entre 1998 et début 2008.

²¹ Voir le site <http://www.theglobalfund.org/en/innovativefinancing/debt2health>.

²² Development Finance International (2009), *L'allègement de la dette au service de la lutte contre le changement climatique*.

²³ Buckley (2011) propose, dans un ouvrage récent, une remarquable synthèse de la politique des créanciers du Club de Paris en matière de conversion de la dette. Cet ouvrage comporte plusieurs chapitres qui traitent des politiques (et des pratiques de conversion de la dette) américaine, italienne, allemande, française et australienne, ainsi que des paragraphes consacrés à la Suisse, l'Espagne et la Norvège. On trouvera un complément d'informations sur la législation des pays créanciers en matière d'allègement de la dette dans l'ouvrage de Ruiz (2007) qui contient un examen critique et une comparaison des législations/résolutions/déclarations nationales pertinentes de l'Italie, de l'Espagne, de la Belgique, de la France et de la Norvège.

²⁴ La transcription du discours peut être consultée en version intégrale à l'adresse suivante :

<http://www.segib.org/upload/discursodelpresidentedelgobierno.pdf>

Rapport final du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO

espagnole n° 38 relative à la *Gestion de la dette extérieure*.²⁵ Ce texte juridique vise à établir un lien entre la gestion de la dette extérieure et la politique de développement de l'Espagne et met en avant les principes de propriété et de souveraineté du débiteur et de participation de la société civile (espagnole et locale) au processus de conversion de la dette. Il souligne explicitement la nécessité de cibler les pays en développement les plus pauvres et les plus endettés envers l'étranger, et, de préférence, partenaires de la politique de développement de l'Espagne. Dans la pratique, on observe que, avant cette nouvelle loi, les échanges de créances ont été en majorité effectués avec des pays d'Amérique latine, qu'il s'agisse de PPTÉ (complétant les 90 % d'allègement de dette convenus selon les termes de Cologne élaborés par le Club de Paris) ou de non PPTÉ (y compris des pays à faible revenu).²⁶ L'Espagne a adopté une politique de conversion de dette différenciée, d'une part octroyant aux pays débiteurs classés comme des PPTÉ une réduction de 60 % sur les paiements de contrepartie exigibles et, d'autre part, exigeant des pays non PPTÉ la totalité des paiements. Depuis l'adoption de la loi n° 38, toutefois, l'Espagne a revu sa politique en matière de conversion de la dette et offre un allègement complémentaire aux seuls PPTÉ à *faible revenu*, qui sont pour l'essentiel des pays d'Afrique subsaharienne.²⁷

L'Italie a été le premier créancier européen à mettre en place son propre cadre juridique qui établit un lien explicite entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté.²⁸ La loi n° 209, *Mesure visant à réduire la dette extérieure de pays fortement endettés à faible revenu*, acte législatif adopté en 2000 (et ses amendements ultérieurs), en est le principal instrument.²⁹ Cette loi relative à la dette extérieure prévoit, notamment, la possibilité de procéder à des conversions de dette avec des pays non PPTÉ exclusivement IDA, avec d'autres pays dans le cadre d'une décision du Club de Paris et avec des pays victimes de catastrophes naturelles ou de crises humanitaires graves, à condition que les pays débiteurs poursuivent un plan de développement humain (et de réduction de la pauvreté), respectent les droits de l'homme et s'abstiennent de recourir à la guerre pour résoudre des conflits. Les secteurs destinataires des fonds dégagés sont, en priorité, l'agriculture, la santé, l'éducation et les infrastructures. En vertu de la loi n° 209, l'Italie a signé un accord de conversion de la dette au bénéfice du développement pour une durée de dix ans avec le Kenya, pays non PPTÉ exclusivement IDA, qui stipule que les ressources ainsi libérées seront affectées aux secteurs de l'eau et de l'irrigation, de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle, et de l'assainissement des bidonvilles urbains.³⁰ Mais, dans la pratique, comme le souligne Ruiz (2007), le gouvernement italien a plutôt ciblé des pays à revenu intermédiaire (non

²⁵ <http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/08/pdfsA43049-43053.pdf>. On trouvera une version traduite en anglais de l'article 5 de cette loi (ayant trait aux échanges de créances) dans Filmus et Serrani (2009, p. 48).

²⁶ Navarro (2006) et Vera (2007) donnent une vue d'ensemble détaillée de ces échanges de créances entre l'Espagne et l'Amérique latine antérieurs à 2007 (en faveur du secteur de l'éducation).

²⁷ On trouvera une liste complète des opérations de conversion de dette annoncées et exécutées dernièrement par l'Espagne, ainsi que des informations spécifiques sur le programme, sur le site Internet <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Financiacion%20internacional/Gestion%20Deuda%20Externa/Paginas/Programa%20de%20conversion.aspx>.

²⁸ Filmus et Serrani (2009), *Development, education and financing : Analysis of debt swaps of social investment as an extra-budgetary education financing instrument*.

²⁹ La version amendée de la loi peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Econom/Debito_Estero/Legge_25_luglio_n_209.htm.

³⁰ Buckley (2011), *Debt-for-development exchanges : History and new applications*, Chapitre 5.

IDA), comme en témoignent les opérations récentes de conversions de dette effectuées avec des pays, tels que le Pakistan, le Pérou, la Macédoine et, plus particulièrement, l'Égypte.³¹

La politique menée par l'**Allemagne** en matière de conversion de la dette repose sur une loi relative au budget fédéral qui autorise le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) à convertir une partie de la dette bilatérale à hauteur d'un certain montant (qui est actuellement de 150 millions de dollars des États-Unis par an).³² Sur la base de critères d'endettement, du contexte politique, des antécédents des pays débiteurs en matière de coopération à la gestion de la dette et de leurs besoins en ressources pour la réduction de la pauvreté, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (en accord avec le ministère des Finances) propose à des pays admissibles des conversions de créances *ad hoc*.³³ Les fonds dégagés servent à financer l'éducation, la santé, la protection de l'environnement, les infrastructures ou la réduction de la pauvreté en général. Contrairement à la majorité des autres créanciers bilatéraux, l'Allemagne accorde habituellement des décotes élevées sur les paiements de contrepartie exigés (allant de 50 à 80 %). Alors que les conversions ne concernaient, à l'origine, que les titres de dettes définis dans le cadre d'un accord du Club de Paris, un changement législatif intervenu en 2008 a permis d'étendre le mécanisme à des dettes n'ayant pas encore fait l'objet d'un rééchelonnement par le Club de Paris et, par là même, d'utiliser cet instrument pour d'autres titres de dettes et pour d'autres pays, souvent des pays à revenu intermédiaire.³⁴ Dans l'ensemble, ces dernières années, les principaux pays bénéficiaires d'échanges de créances sont des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire non PPTe, en particulier la Jordanie, le Pérou, l'Indonésie et le Pakistan. L'Allemagne a participé activement à l'initiative tripartite Debt2Health du Fonds mondial depuis son lancement, en 2007, et continue d'apporter un soutien à ses activités.

Parmi les créanciers bilatéraux européens, la **France** est, à certains égards, un cas original.³⁵ Elle a mis au point son propre mécanisme de conversion de la dette, le *Contrat de désendettement et de développement* (C2D), qui est un système de refinancement par dons instauré en 2001 via des mémorandums établis par les ministères français des Affaires étrangères et de l'Économie.³⁶ La France utilise le mécanisme C2D exclusivement afin d'honorer l'engagement qu'elle a pris de fournir un effort supplémentaire pour annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement contractées par ses débiteurs PPTe. Plutôt qu'une annulation pure et simple des créances d'APD des pays débiteurs dès qu'ils ont atteint leur point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTe (comme le pratique l'Allemagne, par exemple), la France demande à ces pays de continuer à rembourser ces créances à chaque échéance, mais elle transfère (autrement dit, elle refinance) un montant équivalent en euros sur un fonds de contrepartie détenu à la banque centrale du pays débiteur. Les fonds sont ensuite réaffectés à des interventions dans des secteurs

³¹ Ginestro et Bottone (2008), *Italian-Egyptian debt for development swap program*.

³² On trouvera un bref résumé de la politique actuelle de l'Allemagne en matière d'allègement de la dette à l'adresse suivante : http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/DebtRelief/Instrumente/dept_swaps.html.

³³ Berensmann (2007), *Debt swaps : An appropriate instrument for development policy ? An exemple of German debt swaps*.

³⁴ Buckley (2001), *Debt-for-development exchanges : History and new applications*, Chapitre 6.

³⁵ Buckley (2001), *Debt-for-development exchanges : History and new applications*, Chapitre 7.

³⁶ http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/governance_6058/financial-governance_6397/the-c2ds-funding-instrument-under-the-apsfs_11332html.

définis comme prioritaires dans les plans DSRP et OMD des pays débiteurs, et plus particulièrement l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures, la protection de l'environnement et le développement du secteur manufacturier. Le soutien C2D est autant que possible une aide (multi)sectorielle, plutôt qu'une aide-projet (comme c'est le cas de la plupart des autres mécanismes de conversion de dette). Parmi les pays qui ont récemment signé des contrats C2D avec la France figurent le Cameroun, la Mauritanie et la République du Congo.

Aux **États-Unis d'Amérique**, les initiatives adoptées par le Congrès en matière de conversion de la dette bilatérale ne s'appliquent qu'à la protection de l'environnement³⁷ : la première, entérinée en 1990, est la loi *Enterprise for the Americas Initiative* (EAI), suivie quelques années plus tard, en 1998, de la *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA, Loi sur la conservation des forêts tropicales).³⁸ Pour avoir droit à une conversion de la dette au titre de la TFCA, un pays débiteur doit satisfaire à une série de conditions, notamment – ce qui paraît logique – de vastes superficies de forêts tropicales, des programmes opérationnels avec le FMI et la Banque mondiale, des progrès démontrables en faveur d'un régime d'investissement ouvert et, le cas échéant, des accords de financement satisfaisants avec des créanciers commerciaux. D'autres critères politiques s'y ajoutent, comme le fait qu'un pays bénéficiaire du TFCA doit avoir un gouvernement qui est élu démocratiquement, qui coopère avec les États-Unis dans la politique de lutte contre les stupéfiants, qui respecte les droits de l'homme et qui ne défend pas le terrorisme. Ne sont convertibles que les prêts assortis de conditions libérales accordés en vertu de la *Foreign Assistance Act* ou les crédits consentis dans le cadre de la *Agricultural Trade Development Assistance Act* (également connue sous le nom de programme *Food-for-Peace*). Les pays ciblés par la TFCA sont essentiellement, mais non exclusivement, des pays débiteurs à revenu intermédiaire d'Amérique latine. Les conversions sont souvent subventionnées pour partie par des ONG internationales, comme *Conservation International* ou *The Nature Conservancy*.

Outre ces cinq créanciers du Club de Paris qui sont actuellement très actifs dans le domaine des conversions de la dette, d'autres membres du Club de Paris qui avaient, auparavant, mis en place leur propre programme de conversion de créances adoptent aujourd'hui une approche plus passive. La **Suisse**, par exemple, a été le premier pays donateur à intégrer les conversions de dette au bénéfice du développement dans sa politique de coopération pour le développement.³⁹ Le fonds de dotation d'un montant de 500 millions de francs suisses, créé en 1991, dans le cadre du Programme suisse de désendettement a été épuisé en 2001. La Suisse a alors décidé d'acheminer le reste de l'allègement de la dette en totalité dans le cadre PPT classique. En **Belgique**, plusieurs programmes de conversion de la dette en faveur du développement ont été conduits dans les années 1990 sous la forme de rachats de crédits auprès de Delcredere, principal organisme de crédit à l'exportation du pays.⁴⁰ Ces petits (et autres) créanciers du Club de Paris peuvent être tentés de réexaminer des conversions de dette dans un avenir plus ou moins lointain, en particulier s'il s'inscrit dans le cadre d'un effort concerté de la communauté internationale des créanciers.

³⁷ Buckley (2001), *Debt-for-development exchanges : History and new applications*, Chapitre 4.

³⁸ http://www.usaid.gov/our_work/environment/compliance/faa-v.html.

³⁹ Buckley (2001), *Debt-for-development exchanges : History and new applications*, Chapitre 8.

⁴⁰ Moye (2001), *Vue d'ensemble des conversions de dettes*.

Les créanciers non membres du Club de Paris

Le manque de données fiables sur la politique d'allègement de la dette des créanciers non membres du Club de Paris, dont certains sont ou ont été eux-mêmes d'importants pays débiteurs, est notoire. L'une des raisons est qu'il n'existe, en dehors du Club de Paris, pas de mécanisme multicréancier pour restructurer la dette, si bien que l'allègement de la dette est plus ponctuel et encore plus diffus en dehors du Club de Paris qu'au sein du Club de Paris, même dans le cadre de l'Initiative PPTE (à laquelle les créanciers non membres du Club de Paris sont, en principe, tenus de participer).⁴¹ Gueye et al. (2007) observent que les créanciers n'appartenant pas au Club de Paris fixent, en général, bien moins de conditions pour l'exécution des accords de restructuration de la dette. Il est donc possible que la conversion de dette qui impose ordinairement un investissement ciblé des ressources dégagées et la création d'un fonds de contrepartie géré conjointement ne soit pas l'option préférentielle d'un grand nombre de ces créanciers non traditionnels.

La **Chine**, par exemple, n'a que très récemment publié son premier livre blanc sur ses activités en matière d'aide extérieure.⁴² Il en ressort que la contribution de la Chine à l'allègement de la dette a été colossale, notamment en Afrique, avec l'annulation de la totalité de la dette de 50 pays, soit un montant de 25,6 milliards de yuans (environ 4 milliards de dollars des États-Unis aux taux de change en vigueur) à la fin 2009. Il s'agit toutefois de chiffres agrégés sur plusieurs années et plusieurs pays. De plus, il n'existe aucune donnée concernant d'éventuels accords de conversion passés pour l'annulation de ces dettes et, le cas échéant, concernant leur montant.

Tout ceci ne doit pas faire oublier les conversions de dettes opérées par quelques créanciers n'appartenant pas au Club de Paris.⁴³ La **République tchèque** a procédé à des conversions de créances en programmes d'investissements sociaux, en combinaison avec des rachats, pour honorer ses obligations au titre de l'Initiative PPTE. La **Hongrie** a mis en place des accords de compensation pour convertir des dettes en échange de biens locaux du pays débiteur ('dettes contre exportations'). La **Libye** a conclu des accords d'échanges de créances contre actifs, qui annulent les créances en échange de prises de participation dans des entreprises locales du pays débiteur. En 2001, le **Guatemala** a même transféré à l'Espagne une partie de la dette du Nicaragua à titre d'acompte partiel sur le montant de ses propres obligations envers l'Espagne. On cite souvent l'accord de conversion spécial conclu entre **l'Argentine** et le Sénégal. En 1993, le Comité hollandais de l'UNICEF (avec le soutien financier de la banque ING) a acheté au gouvernement argentin la dette bilatérale et commerciale d'une valeur de 24 millions de dollars des États-Unis due par le Sénégal à l'Argentine, pour un montant de 6 millions de dollars des États-Unis (avec 75 % de décote). L'UNICEF a annulé ces créances en échange de la promesse du Sénégal de payer l'équivalent de 11 millions de dollars des États-Unis en monnaie locale (francs CFA) pour soutenir des projets UNICEF en faveur des femmes et des enfants au Sénégal.

Sans être complets et exhaustifs, les paragraphes qui précèdent montrent néanmoins que les

⁴¹ Il importe de noter que tous les accords du Club de Paris prévoient une clause qui impose aux pays débiteurs de rechercher auprès de tous leurs créanciers non membres du Club de Paris un allègement de dette 'comparable'. Dans la pratique, toutefois, la participation de créanciers bilatéraux hors Club de Paris à l'Initiative PPTE est très inégale, les uns consentant à la totalité de l'allègement requis, les autres n'étant pas du tout coopératifs (IDA et FMI, 2010).

⁴² <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm>.

⁴³ Gueye et al. (2007), *Négociations relatives à la réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE et au-delà*. Moye (2001), *Vue d'ensemble des conversions de dettes*.

politiques (et les pratiques) de conversion de la dette des créanciers bilatéraux varient considérablement, que ce soit en termes de pays débiteurs et de titres de dettes ciblés ou en termes de possibilités d'utilisation des produits qui en découlent. Cette même hétérogénéité se retrouve au sein des principaux défenseurs de la conversion de la dette au sein du Club de Paris.

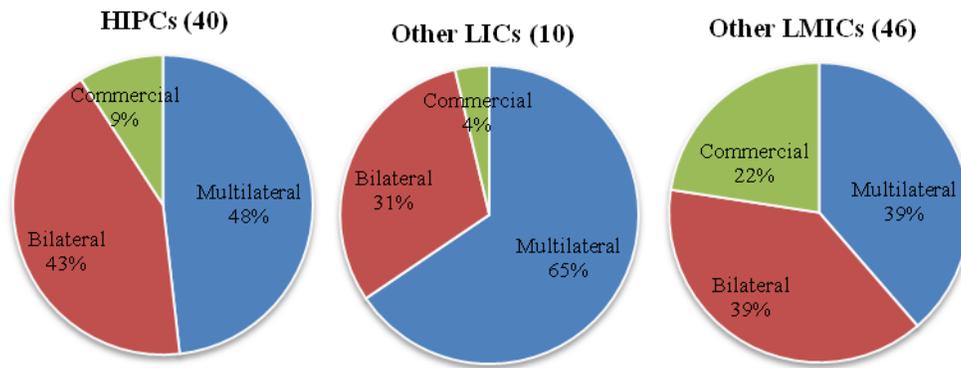
2.2 Analyse de la dette disponible/convertible

Il est difficile, voire impossible, d'évaluer le montant de la dette qui reste disponible et convertible, notamment en raison du manque de données précises et fiables concernant les chiffres de la dette et des réglementations relatives à l'allègement de la dette des pays créanciers et des pays débiteurs. Notre point de départ est le rapport préparé par *Development Finance International* (2009) et, en particulier, les données les plus récentes dont on dispose sur la structure de la dette extérieure publique et garantie par l'État (PGE) de 96 pays : 40 PPTTE (phases post-, intérimaire et pré- ; voir classification sur le Tableau A1 en annexe), 10 pays à faible revenu (PFR) non PPTTE et 46 pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI).⁴⁴ Des données détaillées par pays sont présentées à l'annexe B.

Les chiffres montrent que, au total, à la fin de l'année 2009, l'encours de la dette PGE de ces 96 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure se monte à 687,3 milliards de dollars des États-Unis environ, soit 415,6 milliards (60 %) de dette concessionnelle, s'ajoutant à 271,7 milliards (40 %) de dette non concessionnelle. Le montant total de la dette multilatérale est de 289 milliards de dollars des États-Unis (soit 42 % du total), dont 173 milliards de dette concessionnelle. Le montant total de la dette bilatérale est de 266,5 milliards de dollars des États-Unis (39 % de l'encours de la dette), dont la majeure partie, soit 243 milliards, est constituée de la dette concessionnelle. La dette commerciale de ces 96 pays s'élève à 132 milliards de dollars des États-Unis (19 % du total). L'essentiel de la dette commerciale est composée de dette bancaire et de dette obligataire, à hauteur de 72 milliards et de 38,5 milliards respectivement. Cependant, comme il ressort clairement de l'annexe B, ces chiffres agrégés masquent les énormes disparités qui existent aussi bien *entre* les catégories de pays (PPTTE, autres PFR et PRITI) qu'*à l'intérieur d'une* même catégorie. Les titres de dette commerciale constituent une proportion beaucoup plus élevée de l'encours total de la dette PGE des PRITI (22,6 %) par rapport aux PPTTE (9,2 %) ou aux autres PFR (3,7 %). L'inverse est vrai pour la dette multilatérale concessionnelle, qui représente la catégorie la plus importante en valeur relative pour les PPTTE (44,3 %) et les autres PFR (61,2 %), mais la plus faible pour les PRITI (18,1 %). La Figure 1 donne une représentation graphique de ces écarts de structure de la dette.

⁴⁴ À la date de la rédaction du présent rapport, ces 96 pays représentent la totalité des pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à faible revenu (PFR) ou des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI).

Figure 1: Structure de l'encours de la dette extérieure par catégorie de pays



HIPCs (40) : PPTe (40)

Other LICs (10) : Autres PFR

Other LMICs (46) : Autres PRIT

Commercial : commerciale

Bilatérale : bilatérale

Multilatérale : multilatérale

Source : Chiffres calculés par les auteurs d'après la base de données en ligne *Global Development Finance* de la Banque mondiale (2011) ; N.B. : pour la classification des pays et les données individuelles par pays, voir l'annexe B.

Comment faire une estimation approximative de la dette totale disponible à la conversion ?

Pour les PPTe, il convient de noter que la majeure partie de la dette indiquée à l'annexe A sera (ou a déjà été) annulée si le point d'achèvement a été franchi. Dans le cadre de l'Initiative IADM, la totalité de la dette antérieure à la date butoir due à l'IDA, au FMI, à la Banque africaine de développement et à la Banque interaméricaine de développement sera annulée. Cela représente la plus grosse partie de la dette multilatérale concessionnelle. De la même manière, la majorité des créanciers bilatéraux du Club de Paris sont aussi censés accroître leurs engagements PPTe et consentir un allègement de 100 % de leur dette au titre de la dette APD et non APD. Par conséquent, il nous semble que les titres de dettes PPTe encore disponibles à la conversion ont, pour la plupart, été contractés auprès de créanciers commerciaux et de créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris qui ne contribuent pas à l'Initiative PPTe et/ou qui ne sont pas prêts à *accroître* leurs engagements au titre de l'Initiative PPTe.

À notre connaissance, il n'existe pas de chiffres exacts sur le montant de la dette bilatérale des PPTe qui est due à des créanciers n'appartenant pas au Club de Paris. Le dernier rapport 2010 sur l'État d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTe de l'IDA et du FMI montre toutefois que les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris entrent pour 13 % dans le coût total en valeur actualisée de l'Initiative PPTe (pour 40 PPTe). En appliquant ce pourcentage aux chiffres de la valeur nominale de la dette bilatérale indiqués à l'annexe A2, on aboutit à un montant de dette due par les PPTe à des créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris qui avoisine 5,7 milliards de dollars des États-Unis. Toujours d'après le rapport 2010 de l'IDA et du FMI, les créanciers non membres du Club de Paris n'apportent que 34 à 39 % environ de leur engagement d'aide à l'initiative, du moins pour les 30 PPTe ayant actuellement dépassé le point de décision. En s'appuyant sur ce pourcentage pour évaluer la contribution des 40 PPTe, on peut estimer à 3,8 milliards de dollars des États-Unis la dette des créanciers non membres du Club de

Paris qui *ne sera pas* annulée au titre de l’initiative PPTE et qui sera donc, en principe, disponible pour être convertie. Il est encore plus difficile d’évaluer le montant de la dette commerciale qui sera annulée au titre de l’Initiative PPTE, car les informations sont très fragmentaires. Pour simplifier, on suppose ici qu’il n’y aura pas d’allègement direct de l’encours de la dette commerciale à la fin de l’année 2009 au titre de l’Initiative PPTE, ce qui porte le montant approximatif de la dette commerciale convertible à 9,5 milliards de dollars des États-Unis.

Pour ce qui est du petit groupe des autres pays à faible revenu qui ne sont pas des PPTE et du groupe, plus nombreux, de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il est probable que seule la dette bilatérale sera convertible, car la plupart des pays n’accepteront sans doute pas d’alléger leur dette commerciale par crainte de perdre leur réputation de solvabilité sur le marché financier. Dans cette hypothèse hautement probable, cela représentera respectivement 15,4 milliards de dollars des États-Unis et 207,3 milliards de dollars des États-Unis.

En appliquant les généralisations ci-dessus, on obtient une première estimation très approximative de la dette totale disponible à la conversion. Le Tableau 2 qui récapitule ce calcul indique que le montant disponible fin 2009 pourra atteindre 236 milliards de dollars des États-Unis environ, dont 88 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Tableau 2 : Estimation approximative de la dette ‘disponible’ à la conversion, fin 2009 (en milliards de dollars EU courants)

Catégorie de pays	Catégorie de dette	Estimation de la dette éligible
PPTE (40)	Dette bilatérale hors Club de Paris	3,8
	Dette commerciale	9,5
Autres PFR (10)	Dette bilatérale	15,4
autres PRITI (46)	Dette bilatérale	207,3
Total	-	236

Source : Chiffres calculés par les auteurs d’après la base de données en ligne *Global Development Finance* de la Banque mondiale (2011)

Toutefois, comme toujours avec ce genre de calculs à la va-vite, la prudence est de mise. Les 236 milliards de dollars des États-Unis de dette ‘disponible’ estimés de façon approximative risquent de ne donner qu’une idée imprécise du montant de la dette qui est *convertible de façon réaliste*, et ce, pour trois grandes raisons.

La première raison est que certains pays débiteurs peuvent ne pas être prêts à accepter d’alléger leur dette (bilatérale) afin de maintenir de meilleures relations avec leurs créanciers respectifs (lesquels peuvent être tentés de revoir leurs politiques d’octroi de prêts à des conditions libérales) et d’éviter de compromettre leurs perspectives futures d’accès aux marchés financiers. C’est l’une des raisons souvent invoquées pour expliquer la décision, prise par des pays comme la RDP lao, le Bhoutan et le Sri Lanka, de ne pas participer à l’Initiative PPTE (bien que répondant, à l’époque, aux critères techniques d’admissibilité à l’initiative PPTE).⁴⁵

La seconde raison est que, au niveau de l’ensemble de la communauté des créanciers, du Club de Paris en particulier, certaines règles et limites supérieures (plafonds) concernant la part de

⁴⁵ Par ex. Pant et Subdi (2006), *The HIPC Initiative and debt relief : An examination of issues relevant to Nepal*. Rapport final du Groupe consultatif d’experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l’éducation de l’UNESCO

la dette non concessionnelle qui peut être convertie ont été fixées. Ces limites, destinées à préserver la comparabilité de traitement et la solidarité entre créanciers, varient en fonction de la catégorie de revenus du pays débiteur concerné et tendent à s'assouplir avec le temps.⁴⁶

La troisième raison est que les possibilités de conversion de dette sont tributaires de la politique générale définie par les pouvoirs publics de chaque pays créancier. Les politiques de conversion de la dette diffèrent considérablement d'un créancier bilatéral à l'autre, en termes de pays débiteurs et de titres de dettes éligibles (comme l'a clairement montré la section 2.1). Dès lors, dépasser le cadre d'accords de conversion bilatéraux ne va pas de soi, loin s'en faut.

À la lumière de tout ce qui précède, le montant total de la dette éligible à la conversion est nettement inférieur aux 236 milliards de dollars des États-Unis annoncés précédemment. Compte tenu des limites inhérentes aux données, il est quasiment impossible de calculer un montant de dette convertible réaliste, du moins en chiffres agrégés. Des calculs plus complets doivent être effectués au niveau des pays débiteurs, en s'informant sur la politique d'allègement de la dette (et des conversions de dette en particulier) menée par le pays débiteur concerné, en examinant les règles du Club de Paris qui s'appliquent à la dette bilatérale du pays débiteur concerné et en identifiant les principaux créanciers du pays débiteur, ainsi que la politique de conversion de la dette appliquée par chacun de ces créanciers.

2.3 Enseignements tirés des initiatives de conversion menées jusqu'à ce jour

Comme on l'a souligné précédemment, les initiatives de conversion de créances en programme de développement connaissent un regain d'intérêt dans le secteur de l'éducation comme dans d'autres secteurs. Il peut être tentant de considérer cette forme de conversion de créances comme une formule gagnante pour tout le monde : pour les débiteurs qui y gagnent une réduction de leur dette et une augmentation de leurs dépenses de développement (d'éducation) et pour les créanciers qui y gagnent un accroissement de la valeur des créances restant dues et une amélioration de leur image de contributeur au développement. La réalité est cependant beaucoup plus complexe, comme l'admettent aujourd'hui la plupart des parties prenantes impliquées. Les vives critiques formulées à l'encontre de la première génération des conversions ont conduit à reporter l'attention sur des initiatives plus globales et de grande ampleur, comme l'Initiative PPTe et l'IADM.

Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu plus complet du principe de fonctionnement de la conversion de dette sur le plan économique et de la place qu'elle occupe dans le cadre PPTe/IADM qui prévaut aujourd'hui et dans l'actuelle architecture élargie de l'aide. Si l'on est attentif aux problèmes potentiels et aux meilleures pratiques, il est possible de dégager un certain nombre de propositions qui peuvent améliorer l'efficacité de la conversion de la dette, c'est-à-dire de produire des instruments de conversion mieux conçus. Cette 'liste de contrôle' ne doit, en aucun cas, être considérée comme exhaustive, ni comme un modèle uniformément applicable. Dans l'idéal, les échanges de créances doivent résulter d'un processus de négociation entre les pays débiteurs et leurs créanciers, dans lequel les parties prenantes établissent un dialogue sur un pied d'égalité.

⁴⁶ Moye (2001), *Vue d'ensemble des conversions de dettes*.

Des ressources supplémentaires au niveau du pays débiteur et dans le budget public ?

Les conversions de dette au bénéfice de l'éducation sont censées augmenter les *transferts financiers nets* en direction des pays bénéficiaires. Par le biais d'un accord de conversion, un gouvernement débiteur peut éviter que des ressources publiques ne sortent de son pays pour assurer le service de la dette sous la forme de devises étrangères en les réaffectant à des dépenses publiques. Autrement dit, la conversion de dette, comme toute autre forme d'aide, transfère un pouvoir d'achat international du donateur vers le pays bénéficiaire. Il y a, toutefois, trois limites importantes à prendre en compte.

En premier lieu, les économies résultant de l'allègement de la dette ne se matérialisent que progressivement, en général sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, en fonction des conditions contractuelles de remboursement et du calendrier de la dette initiale. La valeur nominale annoncée de l'annulation de la dette dans le cadre d'une conversion n'est donc pas nécessairement un bon indicateur de l'augmentation des ressources disponibles à l'échelon du pays débiteur. La valeur actualisée (VA) des paiements futurs au titre du service de la dette qui sont annulés (après décote sur la base du taux d'intérêt auquel le pays débiteur peut mobiliser un volume de fonds équivalent sur les marchés internationaux) est sans doute un meilleur indicateur. Dans le cas d'une dette assortie de conditions très concessionnelles, d'une échéance à long terme et de longues périodes de remboursement et de taux d'intérêt inférieurs au marché, en particulier, comme c'est le cas des créances considérées comme APD, le gain en valeur actualisée de pouvoir d'achat international qu'obtient le pays bénéficiaire de l'allègement de dette sera sensiblement plus faible que le gain attendu si l'on se fonde sur des valeurs nominales.

En second lieu, seule la part du service de la dette qui aurait été remboursée au créancier en l'absence d'allègement de la dette génère véritablement de nouvelles ressources pour le pays débiteur. Considérer que le service de la dette aurait été assuré intégralement sans accord de conversion (en d'autres termes, supposer que la probabilité de défaillance est égale à zéro) serait faire preuve d'un excès d'optimisme, en particulier s'agissant de pays qui font face à des problèmes de service de la dette. Dans l'hypothèse où le pays débiteur n'honore pas ses obligations au titre de la dette, l'effet d'une réduction de la dette réalisée dans le cadre d'une conversion de créances sur les ressources est en partie fictif et ne revient en fin de compte qu'à un apurement comptable d'une accumulation d'arriérés passés et futurs.⁴⁷

En troisième lieu, les conversions de dettes risquent d'être automatiquement considérées comme venant s'ajouter à d'autres formes de soutien de donateurs (en particulier lorsque les conversions concernent des pays et des titres de dettes extérieurs au cadre PPTE/IADM). Pourtant, il est clair que les conversions de dettes au bénéfice de l'éducation peuvent supplanter d'autres modalités d'aide potentiellement plus efficaces, puisque les règles actuelles de comptabilité permettent aux donateurs de traiter les mesures d'allègement de la dette comme des substituts à une nouvelle aide.⁴⁸ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui est le principal

⁴⁷ Cassimon et Vaessen (2007), *Theory, practice and potential of debt for development swaps in the Asian and Pacific region*.

⁴⁸ Il est évident que, pour éviter une double prise en compte, s'agissant d'emprunts qui, antérieurement, ont déjà été comptabilisés comme APD et font ensuite l'objet de conversions de créances, seule la réaffectation de la composante intérêt (et non du capital) est comptabilisée comme étant une nouvelle APD.

organisme d'évaluation et de publication des efforts d'aide consentis par les donateurs, admet que la valeur nominale globale de l'allègement de la dette peut être comptabilisée comme aide publique au développement. De surcroît, étant donné que la valeur nominale des opérations de conversion de dette au profit de l'éducation est généralement une surestimation du gain dont bénéficie le débiteur et du coût induit pour le créancier (comme indiqué ci-dessus), une conversion peut libérer moins de ressources que d'autres modalités d'aide, telles que l'appui budgétaire direct par exemple. Des études empiriques indiquent, en tout état de cause, que les conversions de dettes passées *ne sont pas* venues s'ajouter à d'autres sources de soutien de donateurs.⁴⁹

Au niveau du budget public, les mêmes réserves s'appliquent. Il est souvent implicitement admis que les conversions de dette au bénéfice de l'éducation génèrent, dans le budget du pays bénéficiaire, une 'marge budgétaire'⁵⁰ supplémentaire que ce pays peut dépenser, sans compromettre la stabilité de sa situation budgétaire. Là encore, deux raisons permettent de démontrer la fragilité de ce postulat, même lorsque le transfert de pouvoir d'achat international à l'échelon du pays est conséquent.

La première raison est que l'on ne peut parler de 'marge budgétaire' au sens strict que si la différence entre les paiements au titre du service de la dette qui sont annulés par suite de la conversion et les paiements de contrepartie qui s'y substituent est positive. En l'absence de décote, aucune marge de manœuvre budgétaire supplémentaire n'est dégagée au profit du gouvernement bénéficiaire. Certes, cela ne veut pas dire que remplacer le service de la dette en devise forte par des paiements de contrepartie en monnaie locale n'a aucun sens. Il est évident que, même aujourd'hui, de nombreux pays débiteurs souffrent d'une pénurie de devises (dont ils peuvent avoir besoin pour financer des importations vitales).

La deuxième raison est qu'il peut y avoir conflit entre le calendrier des économies annuelles réalisées grâce à l'annulation de la dette et le calendrier des paiements de contrepartie. Contrairement aux paiements du service de la dette dont l'échéance court en général sur plusieurs années, les paiements nationaux de contrepartie sont souvent concentrés en début de période et exigibles dans un délai beaucoup plus court. Si les modalités de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation sont mal structurées et que les paiements nationaux annuels de contrepartie sont effectués avant que les économies liées à l'annulation de la dette ne se soient matérialisées, les pressions budgétaires sur le gouvernement, au lieu de diminuer, risquent de s'accroître. Tout dépend du rapport entre les valeurs actualisées des paiements du service de la dette et des paiements nationaux de contrepartie.

D'autre part, du point de vue de la gestion du fonds de contrepartie, qui, pour avoir un impact notable, suppose de dépenser en une seule fois des montants élevés, la difficulté est d'avancer un maximum de ressources disponibles. L'un des moyens de résoudre cette tension inhérente est que les pouvoirs publics émettent des obligations dont le remboursement est couvert par le flux des futurs paiements de contrepartie.⁵¹ Reste alors la question de savoir si la concentration de ressources en début de période est véritablement la meilleure stratégie pour

⁴⁹ Par ex. Ndikumana (2004), *Additionality of debt relief and debt forgiveness, and implications for future volumes of official assistance*.

⁵⁰ Heller (2005), *Fiscal space : What it is and how to get it*.

⁵¹ Tel est le principe même de la proposition d'obligation de conversion de la dette pour le développement (DCDB) élaborée par l'équipe de *Affinity MacroFinance* au chapitre 5 du présent rapport.

financer les Objectifs du Millénaire pour le développement en général et les objectifs de l'éducation en particulier.⁵²

Des ressources supplémentaires au profit de l'éducation ?

À la question de savoir si les conversions de dettes créent des ressources financières supplémentaires au niveau du pays débiteur et/ou dans son budget public, s'en ajoute une autre, connexe, mais plus spécifique, qui est de déterminer si les conversions de dettes au bénéfice de l'éducation aboutissent à dépenser davantage de ressources dans le domaine de l'éducation. Cette question est particulièrement importante, compte tenu du 'déficit de financement' colossal de l'Éducation pour tous identifié par l'EPDC et l'UNESCO dans leur document de référence pour le Rapport mondial de suivi 2010 (déficit estimé à 16 milliards de dollars des États-Unis par an). Le fait de 'réserver' (voir plus loin) à l'éducation des ressources économisées sur la dette annulée laisse clairement penser que les conversions de dette au bénéfice de l'éducation ont *effectivement* pour effet d'accroître les dépenses dans ce secteur. Comme nous allons le voir, cela dépend.

Tout d'abord et en lien avec notre argument précédent relatif aux règles de comptabilité de l'APD, à l'échelon du donateur, les conversions de dettes au bénéfice de l'éducation peuvent parfaitement supplanter d'autres interventions *destinées au secteur de l'éducation* et, en tant que telles, ne pas s'y ajouter.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, les conversions de dettes au bénéfice de l'éducation ne conduisent pas automatiquement à investir des ressources supplémentaires dans l'éducation *au sein des pays bénéficiaires*. Confronté au calendrier des paiements de contrepartie qui lui est imposé de l'extérieur, le gouvernement débiteur peut décider de diminuer ses propres efforts en conséquence et de réduire les crédits budgétaires qu'il avait prévu d'allouer aux dépenses d'éducation. Dans ce cas, le risque est que la conversion de dette ne vienne tout simplement se substituer à ce que les pouvoirs publics avaient déjà programmé pour leur secteur de l'éducation. Ils ont dès lors toute latitude pour employer les ressources ainsi économisées à d'autres fins (et pas nécessairement au bénéfice du secteur). Un certain degré de 'fungibilité', c'est-à-dire d'universalité des ressources, est inhérent à presque toutes les formes d'aide, mais il est jugé plus problématique s'agissant d'un soutien ciblé, comme les conversions de dettes.⁵³

Il peut s'avérer difficile d'évaluer la portée de la 'double additionnalité', qui veut que les fonds dégagés viennent s'ajouter aux autres formes de soutien de donateur et lignes budgétaires qui avaient déjà été préaffectées à cette fin par le gouvernement débiteur. L'utilisation de données sur les dépenses historiques ou de prévisions de tendances pour évaluer les dépenses peut s'avérer utile.

⁵² À notre avis, l'intérêt d'une concentration de ressources en début de période dépend de l'emploi réel des fonds. Alors que la concentration de ressources en début de période paraît plus justifiée dans le cas d'efforts liés à la prévention et à l'éradication de maladies (voir la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) de GAVI Alliance) ou à des investissements d'infrastructures, elle l'est peut-être moins dans le secteur de l'éducation où les coûts encourus sont en grande partie des coûts récurrents (comme les salaires des enseignants, par exemple). Il faut aussi tenir compte de la 'capacité d'absorption' limitée du secteur de l'éducation dans certains pays en développement (voir l'analyse de Rose, 2009).

⁵³ Feyzioglu et al. (1998), *A panel data analysis of the fungibility of foreign aid*.

Des bénéfices indirects ?

Comparativement à d'autres formes d'aides, les conversions de dettes peuvent présenter d'autres atouts, au-delà d'un accroissement (ou non) direct des ressources au niveau du pays ou du budget public. Selon la théorie dite du 'surendettement'⁵⁴, une charge excessive de la dette qui requiert des paiements élevés au titre du service de la dette peut inciter les pouvoirs publics à imposer des taxes pénalisantes sur les secteurs économiques les plus productifs. Ce comportement sous-optimal peut entraîner une baisse des investissements, un ralentissement de la croissance économique et une diminution des recettes publiques, avec pour résultat d'alourdir encore plus le service de la dette. L'allègement de la dette et, en l'occurrence, la conversion de dettes au bénéfice de l'éducation, peut rompre ce cercle vicieux et le transformer en cercle vertueux. Le processus aboutirait à mobiliser un volume plus important de ressources nationales, au bénéfice de l'éducation et d'autres secteurs. Quelques mises en garde sont néanmoins nécessaires.

En premier lieu, les experts en macroéconomie ne souscrivent pas tous pleinement à l'idée d'un rapport négatif simple entre le volume de la dette et les investissements/la croissance qui est décrite ici. D'aucuns considèrent que la théorie du surendettement est plus pertinente pour des pays à revenu intermédiaire que pour des pays à faible revenu et qu'elle n'est pas valable lorsque la charge de la dette est faible ou très élevée. D'autres font valoir que surendettement et faible croissance sont, en soi, des signes de problèmes systémiques plus profonds, d'ordre économique, institutionnel ou politique.

Même en adoptant telle que l'hypothèse du surendettement, il faut que l'allègement de la dette atteigne une masse critique et soit mis en œuvre de façon harmonisée pour qu'il ait un effet positif et permette de sortir un pays du piège de la dette élevée et d'une faible croissance dans lequel il est enfermé. Des initiatives de plus grande ampleur, comme les accords Brady et l'Initiative PPTE, ont vu le jour, précisément parce qu'on a reconnu la nécessité d'un 'choc spécifique' créé par l'allègement de la dette.⁵⁵ Ce n'est pas en agissant au coup par coup, comme c'est généralement le cas des conversions de dette au bénéfice de l'éducation, que l'on peut espérer remettre sur pied l'économie d'un pays. Il est évident que, dans la mesure où les conversions de dettes sont destinées à fournir des ressources supplémentaires, plutôt qu'à améliorer la situation globale de la dette d'un pays (comme c'est couramment le cas aujourd'hui), l'argument ci-dessus a moins de poids.

Jusqu'à présent, n'ont été traités que les aspects économiques et techniques plus détaillés des mécanismes de conversion de dette au bénéfice de l'éducation, notamment sous l'angle du transfert de ressources et de l'effet produit sur la situation globale de la dette d'un pays. Mais il est évident que les conversions de dettes ne sont pas exécutées en dehors de leur contexte. Il nous apparaît donc important d'examiner aussi la place de la conversion de dettes dans la logique PPTE/IADM dominante et dans la 'nouvelle architecture de l'aide'.

Intégration dans le cadre actuel PPTE/IADM et dans l'architecture élargie de l'aide ?

Il existe intuitivement de grandes similitudes entre l'octroi d'un allègement de dette et

⁵⁴ Krugman (1998), *Financing versus forgiving a debt overhang*.

⁵⁵ Bulow et Rogoff (1991), *Sovereign repurchases : No cure for overhang*.

l'octroi d'un appui budgétaire, puisque les deux opérations reviennent (ou, du moins, visent) à dégager des ressources budgétaires supplémentaires au profit du pays bénéficiaire. Soucieux que ces fonds additionnels servent une bonne cause (le développement), l'éducation par exemple, les donateurs ont limité les possibilités de choix des pays bénéficiaires en contrôlant par différents moyens la manière de dépenser ces ressources, ainsi que leur destination. À l'instar des modalités des 'nouveaux' prêts concessionnels où l'accent, initialement placé sur des politiques imposées (prescrivant, par exemple, de mener des réformes spécifiques dans le domaine de la gestion du secteur public), a été déplacé vers des processus de soutien (par exemple, l'achèvement d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) bénéficiant d'un large appui de la société civile locale), les règles de conditionnalité associées à l'allègement de la dette ont évolué au fil des années.

Dans la précédente approche, des règles claires et contraignantes étaient fixées concernant l'affectation des fonds, selon une pratique appelée 'réservation' dans le jargon des donateurs. Il existe différents types de réservation, et les préférences des donateurs varient avec le temps. À titre d'exemple, de nombreux donateurs cherchent aujourd'hui à influencer (plus indirectement) sur le comportement d'un gouvernement bénéficiaire au travers d'un dialogue sur des questions politiques, comme la prudence fiscale, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme.

Dans l'approche par projets de l'aide au développement qui prévalait à l'époque, la 'micro-affectation' a été une pratique courante pour les conversions de dettes réalisées durant les années 1980 et 1990, les donateurs s'efforçant de suivre à la trace l'utilisation des ressources ainsi libérées. Les paiements de contrepartie n'étaient donc pas comptabilisés dans les budgets ordinaires des pays bénéficiaires. Ces fonds de contrepartie étaient gérés conjointement par le donateur, le débiteur et, dans certains cas, des ONG agissant en qualité d'intermédiaire. Les donateurs imposaient également des mécanismes de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation extérieurs, parallèles au système existant dans le pays bénéficiaire.

Alors même que la micro-affectation permettait aux donateurs de garder un œil sur l'utilisation des économies provenant de l'allègement de la dette (et, par conséquent, renforçait la responsabilisation envers leur électorat et leurs contribuables dans leur pays), cette surveillance étroite les a rendu aveugles, augmentant les risques de réorientation des ressources nationales vers d'autres priorités budgétaires (autrement dit, la 'fongibilité' évoquée ci-dessus). De plus, la création de systèmes parallèles engendre des coûts de transaction plus élevés, empêche le renforcement de capacités à long terme et affaiblit le sentiment d'appropriation nationale.

Aujourd'hui, les donateurs affirment qu'ils laissent aux gouvernements débiteurs une plus grande liberté pour l'affectation des fonds, la planification, la budgétisation, la mise en œuvre de projets et programmes, et les processus de suivi et d'évaluation, et qu'ils les considèrent davantage comme des partenaires actifs que comme des bénéficiaires passifs de l'aide. Dans le même temps, les donateurs tentent d'user de leur influence (c'est-à-dire de leurs compétences relationnelles, dites '*soft skills*') afin d'améliorer progressivement le fonctionnement du secteur public et, aux côtés d'autres parties prenantes, d'engager le dialogue avec les autorités sur des questions majeures de développement national.

De surcroît, la pratique d'allègement de la dette a été au cœur même de cette évolution des relations entre donateurs et gouvernements, comme en témoigne l'intégration des Stratégies de réduction de la pauvreté dans l'Initiative PPTTE renforcée. La plupart des initiatives d'allègement de

la dette pratiquées dans le cadre PPTE/IADM ont pris progressivement la forme de ce que l'on peut appeler des 'conversions de dettes au bénéfice du DSRP'⁵⁶. Elles consistent à convertir des créances liées au service de la dette contre l'engagement du pays débiteur de mettre en œuvre et de financer, grâce aux économies ainsi réalisées, les stratégies de développement national décrites dans son DSRP (ou tout document équivalent ayant trait à sa politique de développement national).

Ces dernières années, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008) ont permis d'aller plus loin dans le concept de 'nouvelle approche de l'aide' (NAA, *new aid approach*). À Paris et à Accra, les donateurs bilatéraux et multilatéraux se sont engagés à prendre en compte, parmi d'autres, les principes d'une 'harmonisation des politiques' et 'harmonisation avec les systèmes'.⁵⁷ Le premier principe met l'accent sur le soutien apporté par les donateurs aux stratégies de développement national des pays partenaires, tandis que le second désigne le recours aux institutions et aux systèmes publics des pays pour la gestion financière, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation lorsque ceux-ci sont jugés efficaces, responsables et transparents.

Il convient maintenant d'examiner si les nouvelles conversions de dettes au bénéfice de l'éducation permettent d'éviter les pièges de la micro-affectation 'à l'ancienne' et sont conformes à ces principes d'harmonisation des politiques et d'harmonisation avec les systèmes. Des études de cas antérieures font apparaître de grandes différences selon les cas.⁵⁸

De tout ce qui précède, il ressort que, pour que les conversions de dette au bénéfice de l'éducation soient des instruments de financement de l'éducation efficaces et efficaces, il faut tenir compte d'une multitude d'aspects économiques et techniques d'ordre pratique et d'aspects liés à la conception. Il est néanmoins possible de 'concevoir' un nouveau style d'accords de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation capables de pallier bon nombre des problèmes qui ont été évoqués. Le Tableau 3 dresse une liste de contrôle non exhaustive.

⁵⁶ Cassimon et Vaessen (2007), *Theory, practice and potential of debt for development swaps in the Asian and Pacific region*, p. 24.

⁵⁷ On trouvera des informations complémentaires et le texte de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra en version intégrale à l'adresse suivante :

http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_1,00.html.

⁵⁸ Par ex. Cassimon et al. (2008), (2011a), (2011b).

Tableau 3. Liste de contrôle applicable pour des conversions de dettes

Des conversions de dette mieux conçues doivent...	Pourquoi ?
...cibler les titres de dette (non-concessionnelle) dus à une échéance relativement courte, porteurs de taux d'intérêt proches du marché et susceptibles d'être acquittés s'il n'y avait pas conversion.	<i>garantir un meilleur transfert du pouvoir d'achat international</i>
...être négociées entre pays créanciers et pays débiteurs sur la base de valeurs actualisées plutôt que de valeurs nominales.	<i>renforcer la transparence générale</i>
...respecter les calendriers initiaux du service de la dette. ...appliquer des décotes plus importantes pour prendre en compte l'éventualité du non-remboursement de la dette initiale, le cas échéant.	<i>générer une réelle marge budgétaire</i>
...être évaluées par rapport aux tendances passées et prévues du soutien du donateur à l'éducation et aux lignes budgétaires déjà préaffectées au secteur par le gouvernement bénéficiaire.	<i>garantir une double additionnalité</i>
...concorde avec la politique menée par le pays débiteur dans le cadre de ses plans nationaux de développement et relatifs au secteur éducatif.	<i>garantir l'appropriation par le pays</i>
...faire appel, dans toute la mesure possible, aux systèmes mis en place par le pays débiteur dans son secteur éducatif.	<i>réduire les coûts de transaction et renforcer les capacités à long terme</i>

3. Études de cas de pays

Après consultation de divers gouvernements donateurs et de l'UNESCO, deux exemples récents de conversion de dette au bénéfice de l'éducation ont été retenus pour illustrer notre rapport, l'un concernant le Cameroun et la France, l'autre concernant El Salvador et l'Espagne. En dépit des différences qui existent entre ces deux programmes en termes d'ampleur et d'emploi des fonds, leur succès a été largement reconnu.

On trouvera ci-dessous un rapide exposé des conclusions de ces deux études de cas, accompagné d'une description du contexte local respectif dans lequel a été conduit le programme. Vient ensuite une évaluation du programme et du mécanisme de conversion de la dette à l'aune des objectifs qui avaient été définis et de la liste de contrôle qui est présentée au chapitre 2. La dernière partie est consacrée à une analyse des enseignements que l'on peut tirer de ces études de cas.

Au titre de ces études, de nombreux entretiens ont été menés avec les parties prenantes concernées dans chacun des pays donateurs et bénéficiaires durant le printemps 2011. En complément de ces entretiens, la Banque mondiale et d'autres organismes ont conduit des recherches et des évaluations de programmes.⁵⁹

3.1 Cameroun et France⁶⁰

À la fin des années 1990, la France, aux côtés d'autres membres du Club de Paris, a accepté de participer à l'annulation de la dette de pays en développement très endettés au titre de l'Initiative PPTTE. En 2000, la majorité des membres du Club de Paris, dont la France, ont approuvé une nouvelle réduction de la dette en annulant les prêts non concessionnels restants qui étaient éligibles à un traitement du Club de Paris, ainsi que la totalité des créances APD. Bon nombre de pays, comme l'Allemagne, ont procédé à l'apurement du solde de la dette PPTTE sans autre (ou presque) condition. La France, quant à elle, a décidé de créer le Contrat de désendettement et de développement (C2D), qui a pour but de convertir l'allègement de la dette additionnelle en investissements au profit de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le Mozambique a été le premier pays à signer un accord C2D, en novembre 2011. La France a, depuis lors, conclu des accords avec treize autres pays, ce qui représente 895 millions d'euros⁶¹ de dette extérieure convertis en investissements dans un large éventail de secteurs, comme

⁵⁹ Sauf indication contraire, tous les chiffres relatifs à des données économiques (dette extérieure, RNB, etc.) et à l'éducation (scolarisation, dépenses, etc.) cités pour les deux études de cas sont issus des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale et de la base de données *Global Development Finance* qui ont été consultés, en juin 2011, à l'adresse suivante : databank.worldbank.org

⁶⁰ Daniel Bond et Garrett Wright se sont rendus en France et au Cameroun en mai 2011 et entretenus avec plusieurs parties prenantes, parmi lesquelles des représentants des organismes suivants :

Cameroun : ministère de l'Éducation de base, ministère de l'Enseignement supérieur, ministère des Finances, BEAC (banque centrale régionale), UNESCO, *Afriland First Bank*, *Allianz*, Commission des marchés financiers, CNPS (Caisse nationale de prévoyance sociale), AFD, GIZ, Société Générale, *Catholic Relief Services*

France : ministère des Affaires étrangères, AFD

⁶¹ On notera que les chiffres relatifs au programme C2D sont exprimés en valeur nominale, et non en valeur actualisée.

l'éducation, les infrastructures, le développement rural, la santé et l'environnement. Vingt-deux pays sont éligibles à un C2D, le montant total de la dette admissible à un refinancement étant estimé à 4,6 milliards de dollars des États-Unis. Le dernier accord en date a été signé avec le Cameroun en juin 2006. Au titre de cet accord, un montant de 1,17 milliards d'euros à utiliser en trois tranches de cinq ans a été mis à disposition. La première tranche a porté sur un montant de 537 millions d'euros, dont 90 millions ont été affectés au financement de la stratégie sectorielle de l'éducation du Cameroun, à raison de 45 millions d'euros pour soutenir l'accroissement du nombre d'instituteurs contractuels entre 2006 et 2011 et de 45 millions d'euros pour construire des écoles à partir de fin 2011. Dans la présente étude de cas, l'accent est mis sur le Programme de contractualisation des instituteurs financé par le C2D.

3.1.1 Le contexte du Cameroun

Le Cameroun, dans son état actuel, est issu de l'unification, en 1961, de deux anciennes colonies, l'une française et l'autre britannique. Richement pourvu en ressources naturelles, le Cameroun a connu plusieurs décennies de prospérité après son indépendance. Mais, au milieu des années 1980, confronté à l'effet conjugué de la chute du cours des produits de base, d'une monnaie surévaluée et d'une mauvaise gestion économique, le pays a traversé une période de récession durant près de dix ans. Entre 1987 et 1995, le PIB en dollars courants des États-Unis est tombé de 12,3 milliards à 8,7 milliards. Durant cette période, la dette extérieure est passée de 38 % à 133 % du RNB. Face à cette situation, le gouvernement camerounais a lancé, avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale, une série de programmes de réforme économique rigoureux visant à réduire les salaires des fonctionnaires et à dévaluer le franc CFA (XAF).⁶²

À la fin des années 1990, un renversement de la conjoncture économique s'est amorcé. Depuis 1995, le PIB du pays a quasiment triplé, et le RNB par habitant (méthode Atlas) se monte à 1.190 dollars des États-Unis, ce qui le place dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure définie par la Banque mondiale. Si ces dernières années ont été marquées par un taux de croissance impressionnant, le Cameroun est à la traîne par rapport à d'autres pays de la région dans de nombreux secteurs de développement. Infrastructures insuffisantes, climat des affaires défavorable et faiblesse de la gouvernance sont des freins persistants à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Les niveaux de pauvreté sont restés proches de 40 % pendant la plus grande partie de la décennie.

Dette extérieure

Depuis qu'elle a atteint le pic des 133 % du RNB en 1995, la dette extérieure du Cameroun est tombée brutalement à 14 % en 2009. Cette baisse s'explique en grande partie par la participation du Cameroun au programme PPTE et IADM. En octobre 2000, le Cameroun a passé le point de décision (PPTE), lui ouvrant immédiatement droit à un allègement de sa dette. Pour gérer les ressources économisées grâce à l'Initiative PPTE, le Cameroun a mis en place un cadre spécial

⁶² Le franc CFA est rattaché à l'euro. Au 13 juin 2011, le taux de change était de 1 EUR = 655,96 XAF et 1 USD = 447,59 XAF, d'après le site www.oanda.com

composé comme suit :

- un compte spécial du Trésor ouvert auprès de la BEAC, la banque centrale régionale de la CEMAC
- une codification spécifique des fonds PPTE dans le budget
- une institution autonome chargée du suivi et de l'allocation des ressources PPTE, le Comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTE (CCS)
- un système spécifique de suivi et de contrôle des projets financés sur fonds PPTE.

Ayant démontré de bons résultats, le Cameroun a franchi le point d'achèvement en avril 2006, devenant ainsi éligible à un allègement de dette additionnel au titre de l'IADM. L'aide PPTE a porté sur un total de 4,9 milliards de dollars des États-Unis. L'aide IADM y a ajouté 1,3 milliards de dollars des États-Unis supplémentaires. En 2007, cet allègement a représenté 290 millions de dollars de ressources additionnelles par an au profit de programmes gouvernementaux. Le gouvernement camerounais a, depuis, 'démonté' une grande partie du cadre spécial qui conférait une visibilité de l'utilisation de l'aide additionnelle PPTE. La raison qui a été invoquée est que ce cadre fonctionnait en dehors des mécanismes de budgétisation existants et retardait le versement des économies liées à l'Initiative PPTE.⁶³ Sans doute l'argument est-il valable, mais les donateurs et les organisations de la société civile (OSC) travaillant au Cameroun se sont déclarés frustrés de n'avoir plus les moyens de suivre et d'influer sur l'utilisation des fonds.

Fin 2009, l'encours de la dette extérieure à long terme du Cameroun a atteint 2,1 milliards de dollars des États-Unis. La principale composante est la dette bilatérale, avec un encours de 1,4 milliards de dollars. La part multilatérale se monte à 682 millions de dollars, tandis que la part commerciale n'est que de 20 millions de dollars. Près de 95 % de cette dette sont assortis de termes concessionnels et il est probable que la majeure partie des 1,2 milliards de dollars détenus par des membres du Club de Paris a déjà été réservée pour un allègement futur dans le cadre de l'initiative PPTE.

Situation du secteur de l'éducation

La structure du secteur de l'éducation varie sur l'ensemble du territoire camerounais, car les deux régions anglophones du sud relèvent d'un système légèrement différent des huit régions francophones. Dans les deux systèmes, l'enseignement primaire dure six ans et repose sur un programme scolaire et des objectifs éducatifs unifiés. Au-delà du niveau primaire, tous les élèves ont le choix entre l'enseignement secondaire général ou l'enseignement secondaire technique.⁶⁴ À la sortie du niveau secondaire, les élèves peuvent opter pour l'université ou pour une école d'enseignement supérieur technique. Le système est géré par quatre ministères différents, respectivement responsables de l'enseignement primaire, secondaire, tertiaire et technique.

À côté des écoles publiques, il existe un grand nombre d'écoles privées et confessionnelles au

⁶³ FMI & IDA (2002), *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)* (Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE)).

⁶⁴ Dans les régions francophones, le premier cycle d'enseignement secondaire général dure cinq ans et est suivi d'un second cycle de deux ans. Dans les régions anglophones, le premier cycle dure quatre ans et est suivi d'un second cycle de trois ans. Une loi visant à uniformiser les deux systèmes a été adoptée, mais n'a pas été promulguée en totalité.

Cameroun. Elles accueillent près d'un quart du nombre total d'élèves. Les écoles privées peuvent être agréées par les ministères concernés, mais, à moins qu'il ne s'agisse d'établissement d'enseignement secondaire, elles ne sont pas subventionnées.⁶⁵

Comme pour l'économie, les résultats du système éducatif ont été inégaux. Avant la débâcle économique de la fin des années 1980, le pays a compté parmi les mieux placés d'Afrique subsaharienne sur le plan de l'égalité d'accès à la scolarisation primaire. Suite aux compressions budgétaires drastiques opérées dans les années 1990, le taux brut de scolarisation (TBS) a chuté de près de 20 points de pourcentage entre 1987 et 1995.⁶⁶ Durant cette période, la rémunération des enseignants a fortement baissé et les recrutements ont été limités. Les rapports élèves/enseignant (REE) ont, par conséquent, augmenté dans l'ensemble du pays, allant jusqu'à dépasser 60 élèves par enseignant en moyenne. Dans certaines régions rurales, la situation a été pire encore, avec des REE supérieurs à 100. Face à la pénurie aigue d'enseignants, les parents et les communautés ont élaboré leurs propres stratégies, ce qui a abouti à la création de trois corps enseignants : des enseignants fonctionnaires, des enseignants vacataires et des enseignants communautaires.⁶⁷

Profitant de l'allègement consenti au titre de l'Initiative PPTTE et de la reprise économique de la fin des années 1990, ces taux se sont améliorés. Le TBS a atteint 100 % à la fin de l'année 2000. Le nombre d'enseignants a lui aussi augmenté ; en revanche, à cause de l'augmentation du nombre d'élèves, le REE est demeuré juste au-dessous de 60 au début des années 2000.⁶⁸ Les taux d'achèvement sont également restés à un niveau bas (52 % en 2006).

3.1.2 Le Programme de contractualisation des instituteurs

En 2006, le Cameroun s'est doté d'une stratégie sectorielle de l'éducation qui trace les orientations futures du secteur éducatif, axées en particulier sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à la scolarisation primaire universelle, l'égalité des sexes et des taux d'achèvement de 100 % à l'horizon 2015. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a porté une attention prioritaire au recrutement d'enseignants contractuels qui suivent un plan de carrière différent et sont payés sur la base d'une grille de rémunération différente de celles des enseignants de la fonction publique. Le but recherché en augmentant le corps des instituteurs contractuels était de réduire le rapport élèves/enseignant dans plusieurs régions défavorisées et de formaliser le statut des enseignants vacataires et communautaires qualifiés, tout en préservant la viabilité financière.⁶⁹

⁶⁵ Une subvention d'excellence est attribuée aux meilleurs établissements d'enseignement secondaire. Le ministère de l'Enseignement supérieur souhaiterait mettre en place un programme similaire, mais rien n'est encore prévu.

⁶⁶ Les taux bruts de scolarisation surestiment la proportion d'élèves scolarisés en raison du taux de redoublement extrêmement élevé au Cameroun.

⁶⁷ Les enseignants vacataires sont recrutés sur la base d'un contrat de 2 ans, renouvelable une fois, et ils sont payés par l'État. Les enseignants communautaires sont embauchés et payés par les communautés et les associations parents-enseignants.

⁶⁸ L'Initiative de mise en œuvre accélérée prévoit, dans son cadre indicatif, un REE égal à 40 élèves pour 1 enseignant pour garantir l'enseignement primaire de qualité pour tous.

⁶⁹ Si l'engagement d'enseignants contractuels peut contribuer à réduire le REE et à réaliser des économies, l'Internationale de l'Éducation a attiré l'attention sur le risque que cette pratique n'entraîne une dégradation de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et ne pose un problème relatif aux droits du travail de ces enseignants. Rapport final du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO

Le Programme de contractualisation des instituteurs prévoyait de recruter 37.200 instituteurs contractuels sur une période de cinq ans (2007 – 2011) pour un coût de 392 millions de dollars des États-Unis. Alors que le gouvernement pensait pouvoir financer près de 75 % du programme sur son budget général, le déficit de financement a atteint 103 millions de dollars des États-Unis environ. Pour combler ce déficit, l'Initiative de mise en œuvre accélérée qui avait approuvé la stratégie sectorielle de l'éducation du Cameroun en 2006 a octroyé une allocation de 47,5 millions de dollars des États-Unis au titre du Fonds catalytique. Les 55,3 millions de dollars des États-Unis restants ont été financés sur fonds du programme C2D.⁷⁰

Tableau 4 : Coût et sources de financement du programme de contractualisation des instituteurs

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Nombre de nouveaux enseignants	18.485	5.125	6.490	7.100	-	37.200
Coût du programme	39,3	58,7	76,9	96,6	120,9	392,4
<i>Sources de financement :</i>						
Fonds catalytique	11,3	11,3	-	24,8*	-	47,5
C2D	18,0	13,5	11,2	9,0	3,6	55,3
Pouvoirs publics	10,1	33,9	65,7	62,8	117,3	289,8
Financement total	39,3	58,7	76,9	96,6	120,9	392,4

* Décaissements prévus fin 2011. Selon des responsables de l'AFD et de la Banque mondiale qui ont été consultés, la dernière tranche du Fonds catalytique a été différée à cause de difficultés administratives de la Banque mondiale pour octroyer l'appui budgétaire général.

Conception du programme et mécanisme de mise en œuvre

Lorsque le Cameroun a été en passe d'atteindre son point d'achèvement PPTTE en 2006, la mission diplomatique française et le bureau local de l'Agence Française de Développement (AFD) ont négocié avec le gouvernement camerounais le contrat C2D le plus important jamais conclu. Tout juste deux mois après que le point d'achèvement PPTTE ait été franchi, l'ambassadeur de France et le gouvernement camerounais ont signé un accord de financement d'un montant de 537 millions d'euros sur cinq ans. Ce montant a été réparti entre cinq secteurs prioritaires : infrastructures (230 millions d'euros), développement rural (73 millions d'euros), environnement (20 millions d'euros), santé (90 millions d'euros) et éducation (90 millions d'euros). Un montant additionnel de 34 millions d'euros a été consenti pour appuyer les composantes transversales du programme, c'est-à-dire audits, programmes pilotes et études. Ce premier accord a marqué le début d'une série de trois tranches de financement prévues pour un montant total de 1,17 milliards d'euros et échelonnées sur 15 ans.

Aux termes de cet accord, les fonds proviennent du remboursement par la France au

Voir *L'éducation pour tous en 2015 : La réponse de l'Internationale de l'Éducation au Rapport mondial de suivi 2008*, Bruxelles.

⁷⁰ Banque mondiale (2010), *Project Appraisal Document on a Proposed Catalytic Fund Grant in the Amount of \$24.8 Million to the Republic of Cameroon for EFA-FTI*, p. 16.

Cameroun des échéances de paiements de prêts concessionnels, y compris encours des créances APD détenues par l'AFD, lignes de crédit du Trésor français gérées par Natexis et créances détenues par la Banque de France résultant d'anciens accords de rééchelonnement octroyés par le Club de Paris. Le Cameroun continue de rembourser ses prêts à la France en euros selon le calendrier initial. Dans les 15 jours qui suivent la réception de ces remboursements, la France reverse un montant équivalent sur un compte spécial ouvert à la BEAC, la banque centrale régionale. À réception, ces fonds sont convertis en francs CFA⁷¹, puis affectés à l'appui budgétaire général et sectoriel selon les modalités stipulées dans l'accord initial. Dans le cas du programme de contractualisation des instituteurs, l'appui au budget général du ministère de l'Éducation de base sert au financement des instituteurs contractuels nouvellement recrutés. Bien que le compte soit établi au Cameroun, le décaissement des fonds est subordonné à la signature d'un avis de non objection par l'AFD.

Un comité technique, composé des ministères des gouvernements concernés et des personnels techniques de l'AFD et co-présidé par le ministre français des Affaires étrangères et le ministre camerounais des Finances, assure le suivi des projets et veille au respect des règles de bonne gouvernance. S'y ajoute un comité d'orientation et de suivi, comprenant des représentants des gouvernements et des membres de la société civile, notamment des OSC. Des audits à mi-parcours et en fin de parcours du programme C2D sont effectués avant de procéder à l'approbation du lancement de tranches C2D suivantes.

Le Cameroun a jusqu'à présent honoré tous ses paiements. Si quelques programmes C2D ont souffert de retards dans le décaissement de fonds liés à la lenteur du processus de passation de marchés du gouvernement, le Programme de contractualisation des instituteurs n'a, quant à lui, subi aucun retard. La première tranche devant être achevée cette année, les négociations sont en cours pour la seconde tranche, d'une valeur de 327 millions d'euros sur 5 ans.

Les modalités précises de la seconde tranche n'ont pas encore été définitivement fixées, mais il est peu probable qu'un financement additionnel de l'enseignement primaire soit prévu. Selon des responsables camerounais et des représentants de l'AFD, la grande majorité du financement servira à couvrir des besoins essentiels en infrastructures rurales (eau, électricité, logement, routes, etc.). Le ministère de l'Éducation de base a, en effet, indiqué que le problème majeur auquel il est désormais confronté est celui de la rétention des enseignants en régions rurales où le manque de services de base et de logements convenables se fait cruellement sentir. Cet exemple illustre à quel point la réalisation d'objectifs de l'éducation est parfois tributaire du financement de programmes relatifs à d'autres secteurs que le secteur éducatif.

Mise en œuvre et résultats du programme

Le ministère de l'Éducation de base a été chargé de la mise en œuvre du programme de contractualisation des instituteurs et de son suivi. Plusieurs instances gouvernementales fournissent aussi un soutien. Le bureau du Premier ministre donne son accord préalable à la passation de marchés ; le ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives signe le contrat ; enfin, le ministère des Finances affecte les crédits budgétaires et paye les salaires. Pour

⁷¹ Étant donné que le franc CFA est rattaché à l'euro, il n'y a pas de risque de change pour le Cameroun. Dans d'autres régions, toutefois, les risques de change sont gérés par la banque centrale bénéficiaire.

optimiser la coordination entre toutes ces instances, le ministère de l'Éducation de base s'appuie sur un comité interne de suivi, composé de représentants des ministères ci-dessus et des donateurs partenaires concernés.

Les paiements sont effectués selon les mécanismes et les procédures existants que l'État applique pour les enseignants contractuels. Le comité de suivi contrôle l'effort global de recrutement, l'assiduité des enseignants dans les écoles et la qualité des enseignants, et il rend compte aux donateurs. En outre, un processus commun d'évaluation des progrès dans le secteur a été mis en place par les donateurs bilatéraux et multilatéraux qui appuient la stratégie du secteur de l'éducation. Parmi ces donateurs, figurent l'AFD en qualité de donateur principal, ainsi que le Japon, l'UNICEF, l'UNFPA, la BAD. Compte tenu du nombre restreint de donateurs, la coordination est simplifiée, même si elle n'est pas toujours parfaite.

L'appui important fourni par l'État et les donateurs a été un facteur déterminant de la réussite du programme. Le ministère de l'Éducation de base a embauché le nombre prévu d'enseignants contractuels au cours des cinq années. De plus de 60 élèves pour 1 enseignant, le REE est tombé à une petite cinquantaine d'élèves pour un enseignant en moyenne. Les enseignants contractuels qui ont été recrutés ont, pour la plupart d'entre eux, été affectés dans les régions rurales les plus démunies, ce qui a permis de réduire considérablement les disparités régionales. En 2009, le taux net de scolarisation dans le primaire a atteint 92 % et le taux d'achèvement dans le primaire s'est élevé à 73 %, soit 21 points de pourcentage de plus qu'en 2006.

Pour autant, la question de la viabilité du programme reste entière. En augmentant le nombre d'enseignants contractuels, le gouvernement a créé une charge salariale annuelle difficilement compressible. Élément aggravant, la part de l'éducation dans le budget a été ramenée de plus de 17 % à moins de 15 % en 2011. Le gouvernement a, néanmoins, toujours pris en charge la plus grande partie du coût financier. Le financement C2D a diminué d'année en année, jusqu'à représenter moins de 3 % du financement en 2011. Le financement IMOA a, lui aussi, baissé. La seconde tranche de 24,8 millions de dollars des États-Unis, dont le versement était prévu en 2010, a subi des retards de procédure et n'interviendra que fin 2011. Le ministère de l'Éducation de base ne maintiendra pas le même rythme de recrutement des enseignants contractuels, mais il a donné l'assurance aux donateurs qu'il pourra continuer à payer les enseignants en place et à recruter chaque année un nombre modeste de nouveaux enseignants contractuels. Il y a, dès lors, lieu d'espérer en la viabilité du programme.

Évaluation du programme

Dans l'ensemble, le programme C2D est considéré comme une réussite, tant par les parties prenantes en France que par les responsables et les donateurs au Cameroun. Du côté français, on estime que le C2D est un moyen de soutenir des projets de grande envergure qu'il serait difficile de financer par l'APD traditionnelle. Il a amélioré le dialogue avec le gouvernement camerounais et dissipé les craintes de quelques députés français à l'égard des risques de corruption et de mauvais emploi des ressources budgétaires libérées grâce à l'annulation de la dette. Du côté camerounais, les ressources utilisées pour assurer le service de sa dette lui sont reversées pour que le pays finance sa propre stratégie de réduction de la pauvreté en bouleversant le moins possible les politiques et les systèmes existants.

Cela étant dit, le programme C2D a suscité des critiques pour plusieurs raisons. L'OCDE, par exemple, a mis en cause la complexité de sa gestion administrative et les coûts élevés qui en résultent.⁷² L'origine de ces coûts administratifs réside principalement dans les multiples conditions et exigences qui ont été mises en place pour garantir un bon usage des fonds en faveur du développement. De l'avis de certains critiques, cela revient à déposséder le Cameroun de sa souveraineté.⁷³ Mais, comme le pays est classé 146^e sur 180 selon l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*, il n'est pas surprenant que les responsables français aient souhaité conserver un minimum de contrôle et de visibilité.⁷⁴

Une autre critique à l'égard du C2D est qu'il n'allège pas la dette du Cameroun, puisque celui-ci doit assurer le service de sa dette à l'égard de la France comme auparavant.⁷⁵ Il est vrai que le programme C2D ne réduit pas la dette du Cameroun par rapport au RNB ou le ratio du service de la dette sur les recettes d'exportation, qui sont les indicateurs les plus courants du fardeau de la dette d'un pays. Cependant, étant donné que la France rembourse au Cameroun les paiements liés au service de la dette pour refinancer des projets de développement, cet argument n'est pas très pertinent. En réalité, le C2D n'est pas conçu comme un moyen d'améliorer la soutenabilité de la dette. Il vient en complément des accords initiaux d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTTE auxquels la France a participé, en fournissant des ressources additionnelles aux États qui ont franchi le point d'achèvement PPTTE et ramené, par là même, leur dette extérieure à un niveau soutenable. En 2006, par exemple, année durant laquelle le Cameroun a signé l'accord C2D, sa dette extérieure se montait tout juste à 18 % du RNB, c'est-à-dire un niveau soutenable.

Le tableau ci-dessous examine le C2D sous l'angle des six dimensions de conversion de la dette définies sur la liste de contrôle (chapitre 2). On constate que le programme C2D n'est pas parfait à tous les égards. Certaines critiques sont pertinentes, mais, compte tenu de l'objectif visé et des réalités intérieures de la politique française, il s'est révélé un outil important pour octroyer une aide additionnelle au Cameroun.

⁷² Comité d'aide au développement (2004), *DAC : Examen par les pairs : France*, p. 15.

⁷³ Buckley (2009), *Debt-for-development Exchanges : An Innovative Reponse to the Global Financing Crisis*.

⁷⁴ *Transparency International* est une ONG qui joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption, définie comme étant l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel. L'indice de perception de la corruption est un indice composite qui combine différentes sources d'information pour classer des pays. Source : *Transparency International (2010), Indice de Perception de la Corruption 2010*, p. 3

⁷⁵ Moncrieff (2004), *French Development Aid and the Reforms of 1998-2002*, p. 129.

Tableau 5 : Évaluation du programme C2D français

Critères	Évaluation du programme C2D France - Cameroun
Transfert du pouvoir d'achat international	La dette C2D est composée de prêts APD octroyés par l'AFD, de lignes de crédit consenties par le Trésor français et de prêts à titre d'aide attribués par la Banque de France. Il s'agit essentiellement d'une dette concessionnelle sur une durée de 15 ans. Le transfert de pouvoir d'achat n'est, certes, pas aussi élevé qu'avec une dette non concessionnelle, mais le montant de la dette non concessionnelle disponible était tout simplement peu élevé.
Transparence	L'un des principes de base du programme C2D est la transparence. Le suivi des programmes est assuré par les autorités locales, l'AFD et le ministère français des Affaires étrangères qui rendent compte annuellement au Parlement. Toutefois, les montants utilisés pour les négociations et les publications sont des valeurs nominales. L'emploi de valeurs actuelles pourrait améliorer la transparence.
Marge budgétaire	Dans les échanges de dette au titre d'un C2D, il n'y a pas de décote sur le flux de paiements initiaux. En l'absence de décote, il n'y a pas création ou réduction de la marge budgétaire, mais le montant des fonds affectés à des projets spécifiques de développement est optimal.
Additionnalité	Le C2D vient en addition des efforts d'aide existants et a permis à l'AFD et à la France d'appuyer des projets, comme le Programme de contractualisation des instituteurs, qui n'auraient pas pu bénéficier de prêts traditionnels. Selon l'OCDE, le montant net des versements d'APD de la France entre 2004 et 2009 a progressé de 8,5 à 12,6 milliards de dollars des États-Unis. Si l'on déduit l'allègement de la dette, la progression est de 6,7 à 11,2 milliards de dollars. Au Cameroun, les dépenses publiques d'éducation sont passées de 15 % à 19 % du total du budget public entre 2006 et 2009. En 2011, cependant, la part de l'éducation dans le budget est inférieure à 15 %.
Harmonisation des politiques	L'harmonisation des politiques est satisfaisante au Cameroun. Les programmes C2D s'inscrivent dans le cadre de la stratégie générale de réduction de la pauvreté et des stratégies sectorielles spécifiques du Cameroun. Le programme de contractualisation des instituteurs a, par exemple, été une priorité de la stratégie du secteur de l'éducation qui a été approuvée par l'IMOA et les donateurs locaux. Le C2D a simplement apporté un soutien financier additionnel à l'action politique engagée par les pouvoirs publics.
Harmonisation avec le système	L'harmonisation du programme C2D avec le système est particulièrement forte au Cameroun. Le C2D privilégie l'appui budgétaire général et sectoriel, en utilisant les procédures et les systèmes gouvernementaux existants, quand les conditions le permettent. Le programme de contractualisation des instituteurs est, par exemple, administré et suivi par le ministère de l'Éducation de base. Le système de rémunération des enseignants contractuels en place au Cameroun a été utilisé pour payer les nouveaux enseignants. Les processus de passation de marchés ne privilégient pas les entreprises françaises.

3.2 El Salvador et Espagne⁷⁶

En 2003 et 2004, la Conférence ibéroaméricaine sur l'éducation a demandé à des gouvernements donateurs d'envisager la conversion des dettes de pays en développement au profit de fonds destinés à des projets d'éducation dans ces pays débiteurs. Peu de temps après, en 2004, le Président espagnol José Luis Rodríguez Zapatero a annoncé que son pays était prêt à soutenir l'éducation, en particulier l'enseignement primaire, non seulement dans des pays PPTÉ, mais aussi dans des pays économiquement plus stables.⁷⁷

L'Espagne a inauguré cette politique en 2005, avec la conclusion d'accords de conversion de la dette visant à promouvoir l'éducation dans plusieurs pays d'Amérique latine. La signature du premier accord est intervenue en mars de cette année-là, avec l'Équateur, pour un montant de 50 millions de dollars des États-Unis portant sur le capital et l'intérêt.⁷⁸ L'Espagne ayant décidé de passer des accords de conversion de la dette aussi bien avec des pays PPTÉ qu'avec des pays non PPTÉ, il a été convenu d'octroyer une décote aux pays PPTÉ, à la différence des pays non PPTÉ qui devraient régler la totalité du montant exigible. Ainsi, l'Équateur, qui est un pays non PPTÉ, a dû verser l'intégralité des 50 millions de dollars des États-Unis qui étaient dus à l'Espagne au profit de ses programmes de développement ; en revanche, le Honduras, en tant que pays PPTÉ, a été gratifié d'une décote de 60 % et n'a donc dû verser que 45,9 millions d'euros sur les 114,8 millions qu'il devait au titre de l'annulation de la dette au bénéfice de programmes de développement.⁷⁹ Plus récemment, l'Espagne a conclu des accords de conversion de dette avec plusieurs pays africains, parmi lesquels le Ghana, l'Ouganda, la Tanzanie, le Sénégal, la Mauritanie, le Mozambique et l'Algérie.

En décembre 2005, l'Espagne et El Salvador ont signé des documents relatifs à la mise en œuvre d'une conversion de la dette qui prévoyaient d'en utiliser le produit pour améliorer l'éducation. L'accord bilatéral a porté sur un montant de 10 millions de dollars des États-Unis, à répartir en quatre tranches de 2,5 millions de dollars par an, et le gouvernement salvadorien a utilisé les économies réalisées sur le service de la dette pour construire des écoles et doter les bibliothèques scolaires de livres. Ce programme constitue le thème central de la deuxième étude de cas.

3.2.1 Le contexte d'El Salvador

El Salvador a acquis son indépendance vis-à-vis de l'Espagne en 1821 et vis-à-vis de la Fédération d'Amérique centrale en 1839. Pendant douze ans, le pays a été le théâtre d'une

⁷⁶ L'équipe s'est rendue au Salvador en avril 2011 pour conduire des entretiens avec des parties prenantes responsables de la planification et de la mise en œuvre de la conversion de la dette, ainsi que des améliorations des programmes éducatifs financées par ce biais. Ces personnes étaient les représentants des organismes suivants :

El Salvador : ministère de l'Économie, Superintendant du système financier, Superintendant du Système de retraite, Banque centrale de réserve d'El Salvador, ministère de l'Éducation, Département de la coopération générale, UNESCO, *Crisalida Foundation*, *Fe y Alegria*, FIECA (Fondation Innovation Education d'Amérique centrale), *Banco Hipotecario*.

Espagne : ministre espagnol de l'Économie, Agence espagnole de coopération internationale pour le développement AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*).

⁷⁷ Filmus et Serrani (2009), *Analysis of Debt Swaps for Social Investment as an Extra Budgetary Education Financing Instrument*.

⁷⁸ *Programa De Conversion De Deuda De La Republica De Ecuador Frente A España*, 2005.

⁷⁹ Ibid.

guerre civile dévastatrice qui s'est achevée en 1992 avec la signature, grâce à la médiation de l'Organisation des Nations Unies, d'un traité de paix entre le gouvernement et les rebelles de gauche. Ce traité prévoyait des réformes militaires et politiques.

De la fin de la guerre jusqu'au début des années 2000, le niveau de pauvreté a marqué un net recul, tombant de 60 % en 1992 à 39 % en 2000. Durant la même période, le RNB par habitant (méthode Atlas) a quasiment doublé, passant de 1.070 à 2.110 dollars des États-Unis. Des progrès ont également été accomplis dans le domaine social, notamment la scolarisation au niveau de l'éducation de base, la mortalité maternelle et infantile et l'accès à l'eau potable.⁸⁰

En 2001, El Salvador a abandonné le colon salvadorien pour adopter le dollar américain comme monnaie nationale.⁸¹ L'objectif visé avec la dollarisation intégrale était d'accentuer les réformes structurelles déjà engagées pour soutenir la stabilité économique et d'attirer des investisseurs étrangers. La dollarisation est aussi un moyen d'éviter les crises tant monétaires que de la balance des paiements. Mais, en adoptant le dollar américain, le gouvernement a renoncé à toute possibilité d'utiliser les politiques monétaires et de change pour gérer l'économie.

Malheureusement, après la dollarisation, El Salvador a été frappé par une série de chocs, tremblements de terre, baisse du cours international du café et hausse des prix du pétrole notamment, qui ont ralenti ses progrès dans la lutte contre la pauvreté. Dès lors, les bienfaits de la dollarisation ont été occultés par les performances économiques globalement médiocres du pays. Les critiques à l'égard du changement de monnaie se sont multipliées. Pourtant, comme on l'avait espéré, la dollarisation intégrale a permis une amélioration sensible des taux d'intérêt, des taux d'inflation et des envois de fonds. Un autre de ses effets a été l'abaissement du coût des transferts de capitaux pour les Salvadoriens vivant aux États-Unis. Selon les estimations de Banque mondiale, les envois de fonds ont plus que doublé depuis 2001, s'établissant à 3,6 milliards de dollars des États-Unis en 2010, soit plus de 15 % du PIB.⁸²

Dette extérieure

Comme El Salvador est un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) qui affiche un niveau de dette soutenable, il n'était pas admissible à des programmes d'annulation de dette à grande échelle, comme l'Initiative PPTE. Privé du soutien de ces programmes et secoué par une succession de catastrophes naturelles et de chocs économiques difficiles à gérer compte tenu de sa politique budgétaire, El Salvador a vu sa dette extérieure augmenter de 34 % du RNB en 2000 à plus de 54 % en 2009.

Fin 2009, la dette extérieure publique à long terme d'El Salvador a atteint 6,1 milliards de dollars des États-Unis, avec la part multilatérale chiffrée à 3,2 milliards, la part bilatérale à 0,7 milliards et la part due aux créanciers commerciaux à 2,2 milliards. La dette commerciale est, pour l'essentiel, constituée d'obligations et, pour une part mineure seulement, de prêts bancaires. De cette dette, seuls 18 % sont assortis de termes concessionnels.⁸³

⁸⁰ Banque mondiale, *El Salvador : Fiche pays*. Consulter la rubrique Pays sur le site à l'adresse suivante : <http://web.worldbank.org>

⁸¹ Historiquement, le colon a été rattaché au dollar, en particulier depuis 1993.

⁸² Banque mondiale, *Recueil de statistiques 2011 sur les migrations et envois de fonds*. Selon la Banque mondiale, envoyer 500 dollars depuis les États-Unis vers El Salvador coûte aujourd'hui 14,36 dollars, alors que l'envoi du même montant vers le Mexique coûte 19,80 dollars. Consulter le site : <http://remittanceprices.worldbank.org/Country-Corridors>.

⁸³ Ibid.

Situation du secteur de l'éducation

Selon des responsables du ministère salvadorien de l'Éducation, le système éducatif public qui couvre environ 1,8 millions d'élèves et plus de 5.000 écoles publiques est divisé en quatre secteurs. L'enseignement préprimaire accueille les enfants âgés de 4 à 6 ans. L'enseignement primaire s'adresse aux enfants âgés de 7 à 15 ans et dure neuf années. Aujourd'hui, la loi stipule que les six premières années de scolarité sont obligatoires pour les enfants. Au sein du gouvernement comme de la société civile et parmi la population en général, nombreux sont ceux qui souhaiteraient étendre cette loi pour rendre la scolarité obligatoire au minimum jusqu'à la 9^{ème} année. L'enseignement au niveau du collège est assuré principalement par le secteur privé.

Les dépenses publiques d'éducation ont augmenté dans des proportions sensibles au cours des années 1990, jusqu'à atteindre 3,3 % du PIB en 2002.⁸⁴ Durant cette période, El Salvador a accompli des progrès gigantesques vers l'amélioration du taux net de scolarisation dans le primaire et du taux d'achèvement dans le primaire, passant de 66 % en 1992 à 88 % en 2000. En dépit de ces avancées, de fortes disparités géographiques au détriment des régions rurales ont persisté.

El Salvador envisage un remaniement profond de son programme éducatif. Comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, le rythme scolaire est basé sur la demie journée. Le changement politique majeur qui est envisagé est l'instauration de la journée complète (*tiempo pleno*) d'école. L'avantage escompté est double : augmenter le nombre d'heures d'enseignement (même si la deuxième demi-journée serait, en grande partie, consacrée à des activités culturelles, sociales, sportives et autres programmes d'enrichissement) et maintenir les jeunes dans un environnement plus contrôlé en espérant contribuer, par ce biais, à une réduction de la criminalité.⁸⁵ Le ministère de l'Éducation lance un programme pilote destiné à créer 22 écoles à temps plein. Mais le déploiement de ce même programme sur l'ensemble du territoire sera une entreprise d'une toute autre envergure.

D'après les estimations, pour parvenir aux objectifs qu'il s'est fixé, il faudra que le gouvernement salvadorien augmente son budget de l'éducation d'environ deux points de pourcentage du PIB, c'est-à-dire 5 % du PIB. Or, les responsables salvadoriens ont, à maintes occasions, cité le chiffre de 6 %. Il n'a pas été possible de déterminer si ce niveau de dépenses peut être atteint.

3.2.2 Le Programme de construction d'écoles rurales

El Salvador a élaboré en 2005 un *Plan de Educacion 2021*, comprenant des programmes stratégiques visant à améliorer le système éducatif national. Plus précisément, ce plan comporte plusieurs programmes conçus pour faire face aux disparités entre les régions quant à la réalisation des objectifs de l'EPT. Le choix de 2021 comme échéance de ce plan de réforme de l'éducation a été jugé à la fois réaliste et symbolique, puisque cette date correspond au

⁸⁴ Les dépenses demeurent largement inférieures aux 4,4 % du PIB en moyenne relevés dans les pays d'Amérique latine et aux 6 % enregistrés dans plusieurs pays voisins.

⁸⁵ El Salvador affiche l'un des taux d'homicides les plus élevés du monde. Les conséquences sur la société salvadorienne du retour dans leur pays d'origine de membres de gangs qui ont été expulsés ('déportés') des États-Unis et qui, revenus chez eux, ont reproduit un modèle de criminalité et de violence d'un niveau auparavant inconnu dans la région sont, semble-t-il, l'une des raisons principales de ces chiffres. Ces gangs se sont tournés vers le trafic de drogues et pratiquent un recrutement offensif envers les jeunes pour les enrôler dans leurs rangs. Rapport final du Groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation de l'UNESCO 44

bicentenaire de l'indépendance d'El Salvador vis-à-vis de l'Espagne.

À l'appui de ce plan stratégique, l'Espagne a engagé 10 millions de dollars des États-Unis sous forme d'allègement de dette en faveur de deux des onze programmes stratégiques prévus, à savoir la construction d'écoles rurales et de l'achat de manuels scolaires.

Conception du programme et mécanisme de mise en œuvre

En décembre 2005, les gouvernements salvadorien et espagnol ont conclu un accord de conversion de la dette d'un montant de 10 millions de dollars des États-Unis sur quatre ans. Aux termes de cet accord, l'Espagne a renoncé aux paiements du service de la dette sur un prêt concessionnel consenti par le Fonds espagnol d'aide au développement (FAD). Au lieu de continuer à verser ses remboursements à l'Espagne, la Direction générale du Trésor auprès du ministère salvadorien des Finances a déposé les fonds sur un compte spécial ouvert à la Banque centrale d'El Salvador (BCR). Un calendrier accéléré de versements semestriels à hauteur de 2,5 millions de dollars des États-Unis par an a été établi. À chaque dépôt, l'Institut espagnol des crédits publics (ICO) a réduit l'échéance nominale restant à couvrir des accords de prêt signés entre l'ICO et le ministère salvadorien des Finances les 6 février 1997, 10 mars 1997 et 9 juin 1998.

Les fonds, une fois déposés, ont été gérés par deux comités travaillant en étroite collaboration et composés respectivement de représentants espagnols et salvadoriens. Le premier comité a été chargé de l'exécution globale de la conversion de la dette et d'en définir la stratégie, ainsi que de prendre les décisions concernant la structure de la conversion elle-même. Le deuxième comité, un 'comité technique', a versé les fonds et exécuté les projets de réhabilitation. Il a géré les aspects pratiques au jour le jour et a été largement associé au choix des communautés bénéficiaires. Parmi ses membres figuraient des représentants d'organisations de la société civile (OSC) et de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID).

Mise en œuvre et résultats du programme

Le Programme de construction d'écoles rurales a été mis au point avant la réception de fonds provenant du programme espagnol de conversion de la dette. Après enquête auprès de 262 municipalités, il a été décidé de cibler les efforts en direction de la construction d'écoles et de la fourniture de livres aux bibliothèques dans les 100 communautés les plus démunies. Le projet a défini des objectifs concrets, simples et réalisables – construire ou remettre en état des écoles et les doter de bibliothèques scolaires dans les communautés les plus pauvres d'El Salvador. Bien que tout aussi valables, d'autres programmes n'ont pas toujours des objectifs aussi clairement définis et quantifiables (améliorer l'enseignement des sciences ou la formation des enseignants, par exemple).

Le projet s'est déroulé dans la transparence et, semble-t-il, sans poser aucun problème de corruption. La réalisation d'audits périodiques par des tiers et le suivi assuré par deux comités ont largement contribué à ce résultat. Sur les 10 millions de dollars des États-Unis convertis au titre de l'accord, environ 98 % ont été investis directement dans des infrastructures et des livres scolaires. Selon les estimations, la part affectée aux constructions a été de 74 % et les 24 % restants ont servi à l'achat de livres pour des bibliothèques scolaires. Quant à la partie administrative du programme (audits par des tiers, par exemple), elle a représenté moins de 1 % des coûts, alors qu'il était prévu dans l'accord de conversion d'employer jusqu'à 4 % des fonds pour couvrir les frais administratifs.

Le projet a, d'autre part, bénéficié d'importantes contributions en nature, du fait qu'il s'est appuyé sur les ressources existantes. Le ministère de l'Éducation a, par exemple, fait appel à un architecte scolaire qui a fourni des modèles pour divers projets de construction. La normalisation des plans architecturaux des écoles a permis de diminuer les coûts. Exception faite des audits réalisés par des tiers, les travaux ont été intégralement assurés par des départements du secteur public, qui ont pris à leur charge les coûts liés à la participation des personnels au projet. Si l'on avait dû faire appel à des OSC ou à des entreprises du secteur privé, une grande partie des 10 millions de dollars auraient été utilisés pour les financer, au détriment des projets d'infrastructures.

En outre, le gouvernement qui a succédé au gouvernement signataire de l'accord a assuré la continuité du programme avec autant de détermination et d'enthousiasme. La confiance unanime des acteurs concernés dans le projet a été une condition de son succès.

Évaluation du programme

Dans l'ensemble, le Programme de construction d'écoles rurales et son mécanisme de financement via une conversion de la dette sont considérés comme une réussite, tant par les parties prenantes en Espagne que par les responsables et les donateurs au Salvador. Du côté espagnol, on estime que la conversion de la dette est un moyen de soutenir des projets de grande envergure sans avoir à recourir au financement par l'APD traditionnelle. La structure de la gouvernance a, d'autre part, consolidé les relations de travail entre les responsables espagnols et leurs homologues au Salvador. Du côté salvadorien, les ressources utilisées pour assurer le service de sa dette lui sont reversées pour que le pays finance sa propre stratégie de l'éducation en bouleversant le moins possible les politiques et les systèmes existants.

Cela étant dit, plusieurs suggestions ont été émises lors des entretiens et méritent d'être prises en considération dans les programmes à venir. En premier lieu, plusieurs parties prenantes interrogées ont proposé que les communautés concernées par des projets de construction ou de remise en état de leurs écoles soient associées aux discussions à un stade plus précoce du processus, afin qu'elles se sentent davantage impliquées dans la réussite du programme. Grâce au suivi actif exercé par la structure à deux comités, cet aspect a été pris en compte, et le processus a été modifié en conséquence pendant le déroulement du programme.

Un autre problème tient à l'ampleur du programme qui est relativement réduite. Bien que très utile, un montant de 10 millions de dollars des États-Unis n'est pas suffisant pour faire face aux problèmes de l'éducation dans le contexte élargi du développement. Nécessité s'impose, par exemple, d'améliorer les routes et d'augmenter le nombre de bus de transport scolaire pour permettre aux enfants d'effectuer les trajets domicile-école en toute sécurité. À l'heure actuelle, des enfants ne peuvent pas aller à l'école, parce qu'il n'existe pas de route entre leur domicile et l'école. Et, lorsque la route existe, il n'y a parfois pas de bus scolaires pour transporter les enfants. Compte tenu de la forte criminalité au Salvador, les parents réclament la sécurité des transports scolaires avant de laisser leurs enfants se rendre à l'école. L'idée d'inclure, dans la conversion de dette au bénéfice de l'éducation, une enveloppe spéciale pour la lutte contre la violence a été proposée. À l'école, certains élèves reçoivent un repas, et l'école est, dans chaque communauté, une institution centrale qui veille à la santé de chaque enfant. Appliquer le principe de la conversion de la dette pour améliorer conjointement l'éducation et les soins de santé fait partie des autres idées qui ont été évoquées.

La dette bilatérale d'El Salvador susceptible de faire l'objet d'accords de conversion excède 600 millions de dollars. D'après le classement effectué par la Banque mondiale, El Salvador fait partie, au regard du niveau de revenu moyen, des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Or la répartition du revenu y est très inégale, et près de 40 % de sa population est toujours considérée comme vivant au seuil de pauvreté, voire au-dessous. Quant au système éducatif, d'importants investissements et améliorations demeurent nécessaires, mais, sans aide extérieure, n'ont guère de chances de voir le jour.

Le tableau ci-dessous examine l'accord de conversion conclu entre l'Espagne et El Salvador pour la construction d'écoles rurales sous l'angle des six dimensions de conversion de la dette définies sur la liste de contrôle (chapitre 2). On constate que, en dépit de quelques points faibles, le programme s'est révélé un outil important pour octroyer une aide additionnelle à El Salvador.

Tableau 6 : Évaluation du programme espagnol de conversion de la dette

Critères	Évaluation du programme de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation entre l'Espagne et El Salvador
Transfert du pouvoir d'achat international	L'accord de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation entre l'Espagne et El Salvador reposait sur trois prêts, conclus en février 1997, mars 1997 et juin 1998 entre le gouvernement salvadorien et le Fonds espagnol d'aide au développement. El Salvador n'étant pas considéré comme un pays 'PPTÉ', aucune décote n'a été appliquée sur le montant dû.
Transparence	Ce programme a été caractérisé par une très grande ouverture et par la transparence. La structure à deux comités (suivi et technique) y a largement contribué. Chaque comité était composé de représentants espagnols et salvadoriens. En outre, des représentants d'OSC ont participé au comité technique et des audits annuels ont été effectués par des tiers.
Marge budgétaire	L'Espagne avait fixé deux modalités possibles de conversion de la dette. Si le partenaire était un pays PPTÉ, une décote de 40 % était octroyée sur le montant initialement dû. Si le pays n'était pas un pays PPTÉ (comme El Salvador), il n'y avait pas de décote. Les pays PPTÉ bénéficiaient par conséquent d'une augmentation de leur marge budgétaire, contrairement aux pays non PPTÉ. De plus, les 2,5 millions de dollars des États-Unis par an excédaient la créance initiale résultant du prêt consenti à El Salvador pour cette période, réduisant d'autant la marge budgétaire. ⁸⁶ Néanmoins, El Salvador possédait à la fois la volonté politique et le flux de trésorerie nécessaire pour tirer parti de l'occasion offerte par la conversion de la dette. ⁸⁷

⁸⁶ Cassimon et al. (2011a), *An assessment of debt-for-education swaps : case studies on swap initiatives between Germany and Indonesia and between Spain and El Salvador*, p. 6.

⁸⁷ Vera J.M. (2007), *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en iberoamérica*, Madrid : Secretaría General Iberoamericana.

Additionnalité	<p>Selon l'OCDE, le montant net des versements de l'APD par l'Espagne entre 2004 et 2009 a progressé de 2,4 milliards à 6,6 milliards de dollars des États-Unis. Si l'on déduit l'allègement de la dette, la progression est de 2,2 à 6,5 millions de dollars des États-Unis. Comme le montrent ces chiffres, l'annulation de la dette a joué un rôle mineur dans le total des efforts APD de l'Espagne.</p> <p>Au Salvador, la part des dépenses publiques d'éducation dans le total des dépenses publiques a diminué depuis le début des années 2000. Selon la Banque mondiale, elle est passée de 19 % en 2000 à 13 % en 2007 (année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles). Les dépenses publiques d'éducation par rapport au PIB sont toutefois restées relativement stables, se situant autour de 3 % durant cette période. Nombreux sont ceux qui espèrent accroître ce pourcentage jusqu'à 6 % environ, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays d'Amérique centrale.</p>
Harmonisation des politiques	<p>L'Espagne a manifesté clairement sa volonté de voir El Salvador utiliser les produits de la conversion de la dette pour améliorer l'éducation, puisque la Conférence ibéro-américaine sur l'Éducation est en partie à l'origine de son initiative. Parallèlement, en 2005, El Salvador a adopté un plan national intitulé 'Plan de Education 2021'. Ce plan à long terme expose les priorités éducatives. L'une des premières priorités est de construire des écoles et de fournir des livres dans les communautés qui en sont dépourvues. Les recettes provenant de la conversion de la dette ont bien été utilisées dans ce but. Il y a donc eu convergence entre le souhait de l'Espagne de soutenir l'éducation et le désir d'El Salvador de financer l'éducation.</p>
Harmonisation avec le système	<p>L'harmonisation avec le système n'a soulevé en l'occurrence aucune difficulté, car les travaux ont été réalisés via le ministère salvadorien de l'Éducation en place, sous la conduite des deux comités composés de représentants de l'Espagne comme d'El Salvador. Le projet a été mis en œuvre par le système éducatif existant qui a apporté une contribution 'en nature' importante, ce qui a permis d'économiser sur les coûts.</p>

3.3 Enseignements tirés

Les deux études de cas relatives à des accords de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et la revue de la littérature sur d'autres programmes de conversion de la dette ont été un bon point de départ pour examiner comment utiliser la conversion de la dette de manière plus efficace à l'avenir.⁸⁸ Les principaux enseignements que l'on peut tirer de ces études sont les suivants :

- La conversion de la dette peut être un moyen, pour les donateurs, de contribuer au financement de l'éducation et d'autres secteurs de développement dans des pays en développement. De plus, l'allègement financier qu'elle représente pour des pays surendettés peut être considéré comme un résultat positif de la conversion de la dette, mais non une condition nécessaire pour y recourir.
- Les pays bénéficiaires sont conscients de l'intérêt de la conversion de la dette et favorables à leur utilisation, en particulier si les fonds de contrepartie servent à financer des besoins nationaux de développement.
- Les pays donateurs peuvent appliquer une décote sur la dette convertie dans le but

⁸⁸ Les rapports relatifs à l'expérience de la Suisse et de l'Allemagne en matière de conversion de la dette qui sont indiqués ci-après ont été particulièrement utiles : Maurer (2001), *The Swiss Debt-Reduction Program 1991-2000*, et Berensmann (2007), *Debt Swaps : An Appropriate Instrument for Development Policy ? The Example of the German Debt Swaps*.

d'octroyer une aide plus importante, d'obtenir que la conversion de dette soit traitée comme APD, de contrôler l'affectation des fonds de contrepartie ou d'inciter le pays débiteur à conclure des accords de conversion de la dette.

- La conversion de la dette est, semble-t-il, efficace lorsqu'elle est utilisée pour combler le déficit de financement de plans nationaux d'éducation et de développement mis en place par le pays bénéficiaire.
- Les donateurs doivent, autant que possible, exercer un suivi sur l'emploi des fonds de contrepartie versés par le gouvernement pour honorer ses engagements au titre de la conversion de la dette. Il est également souhaitable que la société civile soit associée à ce processus de suivi.
- Le suivi exercé par les donateurs permet de garantir l'utilisation appropriée des fonds de contrepartie et d'évaluer l'impact de la conversion de la dette. Une évaluation de l'impact du mécanisme est cruciale pour qu'il continue d'être attractif.
- Lorsque la conversion de la dette est utilisée pour couvrir des dépenses d'exploitation, il convient de prêter attention à la façon dont ces dépenses courantes seront financées, une fois que le financement assuré par l'opération de conversion aura pris fin. Les conversions de dette n'étant pas conçues pour être une source de financement à long terme stable ou fiable, il peut s'avérer plus pertinent de les utiliser pour financer des dépenses d'investissement.
- À condition d'être correctement utilisées, les conversions de dette sont un moyen d'accroître le financement des donateurs et les dépenses publiques en faveur du développement.
- Réaliser des objectifs éducatifs exige souvent de mobiliser des fonds en faveur du développement en dehors du secteur éducatif lui-même. Il convient donc d'utiliser la conversion de la dette avec suffisamment de souplesse pour pouvoir financer différents secteurs de développement, plutôt que se limiter au financement d'équipements, de services ou de programmes éducatifs.
- Si la conversion de la dette est principalement utilisée comme un moyen de financer des programmes sociaux, comme la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il convient que les pays donateurs réexaminent les politiques qui limitent son application à des pays à faible revenu.

4. Conclusions et recommandations

L'expérience a montré que, à condition d'être bien conçue, la conversion de la dette peut générer une « marge budgétaire » suffisante pour permettre aux pays bénéficiaires d'accorder des financements supplémentaires à l'éducation, ainsi qu'à d'autres secteurs du développement. Cependant, même si les opérations de conversions de la dette sont exécutées en tenant compte de la liste de contrôle et des enseignements tirés, leur impact sur le financement de l'éducation (et *a fortiori* sur la situation de la dette dans les pays bénéficiaires) sera limité si l'on continue, comme dans l'approche actuelle, à agir au coup par coup et de manière strictement bilatérale.

Un relèvement du niveau de financement est nécessaire pour améliorer l'efficacité de la conversion de la dette, mais difficile à mettre en œuvre. Les titres de dette 'disponibles/convertibles' identifiés dans la section 2.2 font partie d'une 'réserve commune' dans laquelle viennent puiser les partisans de la conversion de la dette de différents secteurs – notamment les groupes de pression de la santé et de la protection de la nature/du changement climatique. Rien ne dit que les partisans de la conversion de dette au bénéfice de l'éducation auront de meilleures chances d'en profiter, ni que cette concurrence entre secteurs est souhaitable. Une approche fondée sur la coopération entre des partisans de la conversion de la dette au profit de l'éducation ou au profit d'autres secteurs, oeuvrant côte à côte dans un effort commun de financement du développement par la conversion de créances, est sans doute plus constructive. L'affectation des fonds à chaque secteur, qui devra être établie en conformité avec les plans de développement des pays débiteurs, pourra intervenir dans un deuxième temps.

Un moyen prometteur de relever le niveau de financement est que des créanciers bilatéraux s'unissent afin de créer des initiatives de conversion de la dette plus importantes regroupant des créanciers multilatéraux.⁸⁹ Un exemple qui vient naturellement à l'esprit est celui de l'*EcoFund* polonais dans lequel plusieurs créanciers bilatéraux mettent en commun leurs efforts d'allègement de la dette et en versent le produit dans un fonds commun de contrepartie.⁹⁰ Le mécanisme *EcoFund* est riche d'enseignements pour le relèvement du niveau de financement, mais il ne faut pas le 'reproduire' aveuglément. Il en va de même de l'initiative Debt2Health du Fonds mondial.⁹¹ Un autre exemple, peut-être moins connu, de coordination

⁸⁹ Le Groupe de travail de l'UNESCO sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation (2007 : 7-8) a conclu que '(e)ven greater sums can be achieved if a multilateral agreement is signed with various creditors, pooling the resources into a single fund' (on peut atteindre des sommes encore plus importantes avec des accords multilatéraux conclus entre plusieurs créanciers et portant sur la mise en commun des ressources dans un seul et même fonds). De même, Filmus et Serrani (2009) ont défendu l'idée d'un mécanisme regroupant des créanciers multilatéraux, appelé *Debt4Education*, conçu pour gérer et administrer des opérations de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation, inspirées de l'*EcoFund* polonais et de l'initiative Debt2Health du Fonds mondial.

⁹⁰ L'*EcoFund* polonais a été créé en 1991. Au cours des années qui ont suivi, six créanciers bilatéraux appartenant au Club de Paris (États-Unis d'Amérique, France, Suisse, Suède, Norvège et Italie) ont accepté d'annuler une partie de leurs créances en échange de fonds en monnaie locale pour financer des projets environnementaux, dans le domaine de la pollution atmosphérique, de la pollution de l'eau, des émissions de gaz à effet de serre et de la biodiversité, via l'*EcoFund*. Entre 1991 et 2010, cette formule de conversion a généré au total 571 millions de dollars des États-Unis sous la forme de paiements de contrepartie en monnaie locale. L'allègement de la dette par les États-Unis, avec l'affectation d'environ 372 millions de dollars des États-Unis au fonds polonais de contrepartie, a constitué la plus grosse contribution à l'*EcoFund*. Pour un rapport d'évaluation complet de l'*EcoFund*, voir Ernst & Young et *Institute for Sustainable Development* (2010).

⁹¹ Cassimon et al. (2009), *What Potential for debt-for-Education swaps in financing Education for All?* (Quel potentiel pour la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation s'agissant du financement de l'Éducation pour tous ?)

entre donateurs sur la conversion de dette est celui de la participation de la Belgique et de la Norvège, créanciers de taille relativement limitée, au Fonds pour le tremblement de terre du Pakistan (*Pakistan Earthquake Fund*) géré par la Banque asiatique de développement.⁹²

L'hétérogénéité des politiques des créanciers en matière de conversion de la dette demeure, sans aucun doute, un obstacle majeur à des opérations de conversion de dette au bénéfice du développement plus importantes regroupant des créanciers multilatéraux. Les exemples qui viennent d'être présentés démontrent toutefois qu'il est possible de trouver un minimum d'éléments communs susceptibles de servir de base pour amorcer un processus de coordination des donateurs. Compte tenu du nombre élevé de créanciers commerciaux et hors Club de Paris déjà impliqués dans des opérations d'allègement de dette et de la place de plus en plus grande qu'occupe la coopération Sud-Sud dans notre monde interconnecté, il serait dommage de ne pas les associer à des initiatives de conversion de la dette à grande échelle. Cela nécessitera à l'évidence une plus grande transparence sur leurs politiques respectives d'allègement de la dette et sur leurs attitudes à l'égard de la conversion de la dette au bénéfice du développement.

La proposition faite récemment par le président américain, Barack Obama, d'accompagner l'Égypte dans sa transition difficile vers la démocratie en négociant un accord de conversion de la dette, d'une valeur de 1 milliard de dollars des États-Unis, en faveur de la création d'emplois pour les jeunes et de la dynamisation des entreprises privées dans le pays est l'occasion concrète de mettre en pratique quelques-uns des enseignements et des recommandations qui ont été développés dans le présent rapport.⁹³ Il importe de souligner que la conversion de la dette est explicitement conçue pour s'inscrire dans le cadre d'un effort de créanciers multilatéraux et que la Secrétaire d'État américaine Hillary Clinton et le Secrétaire au Trésor Timothy Geithner ont incité d'autres pays du G-8 à s'y associer. Il est probablement possible de convaincre certains créanciers du Club de Paris détenant une dette égyptienne d'accepter un échange de créances, qu'il s'agisse de créanciers déjà activement impliqués dans des conversions de dette ou de créanciers en attente de décisions multilatérales à l'échelon de la communauté des créanciers. D'autres donateurs peuvent opter simplement pour l'octroi d'une nouvelle aide à l'Égypte. Quel que soit le dispositif de conversion de la dette au bénéfice du développement choisi, il convient de garder à l'esprit la liste de contrôle proposée dans ce rapport pour améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations de conversion.

Rôle de l'UNESCO

L'UNESCO peut devenir une organisation focale pour la conversion de la dette, en aidant les pays débiteurs à trouver un groupe de créanciers favorables à des conversions de créances en faveur du développement (conversion de la dette en faveur de l'éducation en particulier) et

⁹² Un an après le tremblement de terre d'octobre 2005 qui a dévasté le nord du Pakistan, la Norvège a décidé d'annuler 20 millions de dollars des États-Unis sur le total de la dette due par le Pakistan, en échange de l'affectation d'un montant équivalent en monnaie locale au Fonds pour le tremblement de terre du Pakistan (PEF, *Pakistan Earthquake Fund*), initiative mise en place par la Banque asiatique de développement pour le relèvement et la reconstruction post-catastrophe. En Janvier 2007, la Belgique a versé 13 millions de dollars des États-Unis (en VA) au PEF dans le cadre d'un accord de conversion de créances. <http://beta.adb.org/news/belgium-euro10-million-debt-swap-pakistan-quake-reconstruction>.

⁹³ Voir l'article AFP intitulé *US urge G8 partners to help Egypt debt swap* par Lachlan Carmichael, en date du 25 mai 2011, à l'adresse suivante : <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jh5hiM4z9loQqVk0RTspCqFF0XQQ?docId=CNG.f885ea9a34465db661fb1dd91e01d6c0.3b1>.

disposés à réunir dans un seul et unique fonds les ressources générées par l'allègement accordé sur leurs créances. Ce fonds sera ainsi géré par le pays débiteur lui-même (ou du moins en étroite coopération avec lui), grâce aux ressources consacrées à financer ses propres priorités de développement. Cette forme de conversion de la dette s'apparentera à un montage de type PPTe/IADM, évitant de nombreux pièges rencontrés avec les conversions de dette de première génération tout en créant, dans le même temps, une masse critique suffisante pour avoir une incidence perceptible.

Partie 2 – Obligations de conversion de la dette pour le développement

5. Créer des synergies entre la conversion de la dette et d'autres instruments financiers innovants

Plusieurs questions viennent immédiatement à l'esprit s'agissant d'utiliser la conversion de la dette comme une source de financement importante de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement :

1. Dans le passé, la conversion de la dette a été surtout utilisée comme un moyen de traiter le niveau élevé d'endettement de pays en développement. L'idée d'utiliser principalement la conversion de dette comme un moyen d'accroître le transfert de ressources en direction de pays en développement est-elle acceptable ?
2. Compte tenu des initiatives multilatérales récentes de conversion de la dette officielle bilatérale, qu'est-ce qui peut motiver les gouvernements donateurs à s'engager aujourd'hui dans de nouveaux accords de conversion ?
3. Qu'est-ce qui peut inciter des banques commerciales à participer à des opérations de conversion de dette ?
4. Reste-t-il, après les précédentes opérations de réduction de la dette, suffisamment de dettes disponibles pour être converties et dégager des volumes de financement importants utilisables par de nombreux pays en développement ?
5. Les ressources libérées grâce à des conversions de dette peuvent-elles être disponibles suffisamment tôt pour financer des efforts en faveur de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015 ?

Concernant la réponse aux trois premières questions, on peut s'attendre à ce qu'une nouvelle série d'accords de conversion de dette trouve un écho favorable auprès de créanciers (pays donateurs et banques commerciales) si elle sert de catalyseur pour mobiliser d'autres sources de financements innovants au profit du développement et qu'elle offre des perspectives d'autres retombées positives significatives sur le développement. Pour ce qui est du quatrième point, à la lumière de l'analyse présentée au chapitre 2 ci-dessus, le volume restant de dette multilatérale, bilatérale et commerciale apparaît suffisamment important pour justifier de nouveaux accords de conversion, mais des recherches complémentaires sont nécessaires pour identifier le type de dettes et les pays qui se prêtent le mieux à des opérations de conversion. Quant au cinquième point, il semble que la conversion de dette permet de mobiliser un montant substantiel de ressources nouvelles à bref délai si elle est associée à d'autres mécanismes de financement. Ces points font l'objet d'une étude détaillée dans ce chapitre.

5.1 Où y a-t-il de l'argent ?

Lorsque l'on recherche de nouvelles sources de financement, il faut tout d'abord identifier les réserves potentielles d'argent. Après examen de différentes sources publiques et privées de financement, l'épargne intérieure des pays en développement eux-mêmes est apparue comme la source potentielle de financement supplémentaire la plus importante et la plus durable en faveur du développement. Encore plus pertinents peut-être dans la perspective du développement sont les actifs détenus par les fonds de pension et les sociétés d'assurance, car ces fonds doivent être investis sur le long terme.

Figure 2 : Sources externes de financement pour le développement

Sources externes de financement pour le développement
APD de pays du CAD - 129 milliards de \$ EU en 2010
Groupe de la Banque mondiale - 73 milliards de \$ EU d'engagements en 2010
Taxe <i>proposée</i> sur les transactions financières internationales - 25-34 milliards de \$ EU par an
Conversions de dette – 5,7 milliards de \$ EU de dette annulée (1987-2007)
AMC GAVI – 2,8 milliards de \$ EU d'engagements jusqu'en 2015
IFFim – 2,6 milliards de \$ EU (2006-2010)
Taxe de solidarité sur les billets d'avion - 573 millions de \$ EU (2006-2009)
Debt2Health du Fonds mondial - 236 millions de \$ (2007-2010)

En 2009-2010, *Affinity MacroFinance* a conduit une étude portant sur 45 pays en développement pour déterminer le montant des actifs détenus par les fonds de pension des institutions locales. Les résultats indiquent que, fin 2008, plus de 1.000 milliards de dollars d'actifs étaient détenus par des fonds de pension des marchés émergents (Annexe A). Sur les 45 pays étudiés, 12 étaient éligibles à des financements IDA et contrôlaient 101 milliards de dollars d'actifs. Fin 2010, JP Morgan a publié un rapport intitulé *EM Moves into the Mainstream as an Asset Class* qui confirme les conclusions de l'étude d'*Affinity MacroFinance*. S'appuyant sur un chiffre, JP Morgan montre que les fonds de pension des marchés émergents atteignaient 1.400 milliards de dollars au cours du premier trimestre 2010.⁹⁴ Cela correspond à une augmentation de 400 milliards de dollars exactement par rapport à l'an 2000. JP Morgan poursuit en précisant qu'il y avait 1.800 milliards de dollars d'actifs d'assurance sur les marchés émergents. Les banques, les sociétés et de riches particuliers possèdent aussi un volume substantiel d'économies à investir dans des actifs à long terme.⁹⁵

Si le montant des actifs détenus par les institutions officielles d'épargne dans les pays en développement est élevé et s'accroît rapidement, cette épargne intérieure est souvent mal utilisée. Les investisseurs institutionnels ont, en particulier, besoin d'investir dans des actifs sans risque à long terme ; malheureusement, cette catégorie d'actifs est rare dans la plupart des pays en développement. Les obligations émises par l'État sont en général considérées comme l'actif le moins risqué pour les investisseurs locaux. Mais, dans la majorité des pays en développement, le montant de ces obligations d'État n'est pas suffisant pour répondre aux besoins d'investissement de ces investisseurs locaux. Par conséquent, les investisseurs institutionnels ont tendance à investir leur épargne dans des sociétés privées et immobilières locales – sous forme d'actifs actifs non liquides et relativement risqués, potentiellement

⁹⁴ Les chiffres de JP Morgan relatifs aux pensions sont des chiffres agrégés et ne couvrent pas les mêmes pays que ceux de l'étude d'*Affinity MacroFinance*. Cela étant dit, les deux études ont des résultats concordants sur le volume considérable des fonds de pension des pays en développement.

⁹⁵ Au Cameroun et au Salvador, l'équipe d'AMF a rencontré des responsables de fonds de pension et de sociétés d'assurance. Au Cameroun, la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) reçoit, chaque année, 134 millions de dollars de contributions. Actuellement, elle investit ces sommes, non pas dans des actifs à long terme à faible risque, mais dans des dépôts bancaires, dans l'immobilier et dans des prises de participation, d'où la difficulté d'attribuer une valeur marchande à ces actifs. Les sociétés d'assurance camerounaises disposent de plus de 415 millions de dollars d'actifs. Quant au Salvador, les fonds de pension gérés et réglementés par les pouvoirs publics possèdent à l'heure actuelle 5,8 milliards de dollars d'actifs. Ces actifs sont gérés par deux entreprises du secteur privé. Le niveau de notation 'simple A' est le niveau minimal requis pour tous les investissements des fonds de pension.

exposés à des pratiques de corruption – ou dans des dépôts à terme auprès de banques locales avec des taux de rendement relativement faibles.

Investir ne serait-ce que 5 % des quelque 3.000 milliards de dollars des États-Unis d'épargne intérieure formalisée des pays en développement dans des actifs à long terme de haute qualité au profit du développement local représenterait environ 150 milliards de dollars des États-Unis, soit le double des engagements de financement du Groupe de la Banque mondiale en 2010.

5.2 Comment mobiliser cette épargne intérieure en faveur du développement ?

Les pays en développement peuvent mobiliser leur propre épargne intérieure pour couvrir des besoins de développement social et économique par l'émission d'obligations à long terme en monnaie nationale sur leurs marchés nationaux de capitaux. Mais, avant d'émettre ces obligations, il leur faut s'assurer qu'ils disposeront d'un volume suffisant de revenus futurs pour les rembourser.

Les pouvoirs publics de la plupart des pays en développement émettent déjà des obligations. Mais leur capacité à le faire est souvent considérablement limitée par le manque de 'marge budgétaire' suffisante pour rembourser des obligations supplémentaires.⁹⁶

La conversion de la dette est un moyen de générer une marge budgétaire additionnelle. Des créanciers peuvent décider de dégager un gouvernement débiteur de son obligation de paiement de sa dette extérieure existante contre l'engagement d'utiliser les fonds préaffectés au remboursement de cette dette pour couvrir des besoins nationaux de développement. Les pouvoirs publics du pays bénéficiaire peuvent, par ce biais, disposer de nouvelles ressources budgétaires leur permettant d'émettre des obligations nationales supplémentaires, appelées 'obligations de conversion de la dette pour le développement'.

Pour quelles raisons émettre des obligations supplémentaires aujourd'hui ?

Les crédits octroyés par des pays donateurs pour financer les Objectifs du Millénaire pour le développement ne sont pas à la hauteur des besoins et des attentes initiales. Le recours à de nouvelles opérations de conversion de la dette bilatérale peut contribuer à combler ce déficit de financement. Mais, pour qu'un pays débiteur bénéficie d'une marge budgétaire supplémentaire grâce à une conversion de dette, il faut que les fonds de contrepartie que son gouvernement doit verser n'excèdent pas les montants en monnaie locale ainsi économisés sur les paiements périodiques du service de la dette extérieure. En d'autres termes, les échanges de créances ne peuvent libérer chaque année que des volumes relativement modestes de fonds pour des dépenses intérieures de développement. Ces ressources supplémentaires sont, certes, utiles, mais elles sont insuffisantes au regard des besoins actuels de financement pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Si l'on considère, par exemple, le cas d'un pays qui a bénéficié d'une annulation de 380 millions de dollars de sa dette extérieure au titre de ce programme, cela équivaut à 37 millions de dollars seulement d'économies annuelles potentiellement réalisées d'ici à 2015 et utilisables pour des dépenses de développement. (Voir l'exemple, Annexe B).

⁹⁶ Autrement dit, un pays ne peut pas accroître sa capacité nationale d'emprunt sans mettre en péril la viabilité de sa situation financière. Comme il est expliqué ci-après, une réduction du montant des recettes publiques nécessaires au service de la dette extérieure peut permettre au gouvernement bénéficiaire de libérer des recettes pour accroître sa dette intérieure, sans augmenter le fardeau global du service de la dette.

Figure 3. Flux d'aide publique

Official Aid, 1990 – 2009:	Aide publique (1990 – 2009)
Billions USD (2008 Prices):	Milliards de dollars EU (Prix 2008)
% of GNI:	% du RNB
% of GNI on right scale:	% du RNB mis à échelle
— Promised Aid in USD:	Aide promise en dollars EU
— ODA to Poorest Nations (LDCs):	APD aux pays les plus pauvres (PFR)
— Actual ODA Aid:	Montant APD effectif
..... ODA as % of GNI:	APD en % du RNB
Source: OEDC, April 2010:	Source : OCDE, avril 2010

L'avantage des obligations de conversion de la dette pour le développement est qu'elles permettent de concentrer en début de période les fonds dégagés grâce à la conversion de la dette et, par là même, de disposer immédiatement de recettes provenant d'un flux de paiements prévisibles en monnaie locale au titre du service de la dette s'étalant sur plusieurs années. La conversion de la dette peut accroître la capacité nationale d'emprunt à long terme du gouvernement bénéficiaire. Les fonds destinés à assurer le service de la dette proviennent, dans ce cas, des économies réalisées par les pouvoirs publics sur les paiements futurs au titre de la dette extérieure convertie.

En réduisant les paiements de la dette extérieure grâce à la mobilisation de l'épargne intérieure, les obligations de conversion de la dette pour le développement permettent un accroissement immédiat et substantiel des fonds disponibles pour financer les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Le concept d'obligations de conversion de la dette pour le développement a déjà été mis en pratique dans le domaine du financement du développement. En 2003, le ministère britannique du développement international (DFID), constatant que le niveau normal du flux d'aide en faveur des pays en développement était insuffisant pour atteindre les OMD à l'horizon 2015, a proposé de créer un nouveau mécanisme, appelé *International Finance Facility* (IFF, Facilité de financement internationale).⁹⁷ Le principe était d'obtenir de divers pays donateurs un engagement juridiquement contraignant d'assurer un flux de paiements futurs au IFF. Cet engagement devait servir de base à la titrisation d'obligations mises en vente sur les marchés de capitaux internationaux. Le remboursement des obligations s'étendait sur une longue période, mais les produits de leur émission devaient être immédiatement disponibles de façon à accélérer le financement nécessaire de la réalisation des OMD.

Ce mécanisme IFF n'a pas vu le jour, mais un dispositif similaire a été créé en 2003 : la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm, *International Finance Facility for Immunisation*). L'IFFIm vise à accélérer la disponibilité et la prévisibilité des fonds destinés à

⁹⁷ DFID (2003), *International Finance Facility*.

des programmes de vaccination dans les pays en développement.⁹⁸ En 2006, l'IFFIm a émis ses premières obligations titrisées, garanties par des annonces de contributions pendant 23 ans émanant des gouvernements du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie, de la Norvège, de l'Australie, de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Afrique du Sud. Entre novembre 2006 et avril 2010, l'IFFIm a levé 2,6 milliards de dollars des États-Unis sur les marchés de capitaux mondiaux en proposant sept offres majeures aux investisseurs particuliers et institutionnels. Les 'obligations pour la vaccination' de l'IFFIM sont très prisées par les investisseurs particuliers et institutionnels qui recherchent un rendement fondé sur le marché et une formule d'investissement éthique. L'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) utilise les fonds ainsi récoltés pour financer des programmes de vaccination dans des pays en développement. Le volume de fonds recueillis par GAVI sur la période 2006-2010 a doublé grâce à l'IFFIm.

L'IFFIm a été une opération coûteuse et difficile à mettre en œuvre pour plusieurs raisons, notamment la nécessité pour les gouvernements de prendre des engagements d'aide future juridiquement contraignants, la nouvelle structure de financement à mettre en place, le besoin de notations externes et autres conditions annexes requises. Les obligations de conversion de la dette pour le développement sont a priori beaucoup moins coûteuses et difficiles à instaurer, comme on le verra ci-après.

5.3 Est-il possible de mobiliser des financements supplémentaires ?

Un effort commun de la communauté mondiale peut aboutir à libérer plusieurs milliards de dollars en monnaie locale dans un délai relativement court. Le montant total des conversions de dette dépend du type et du volume de dette convertible que détiennent des créanciers multilatéraux, des gouvernements créanciers et des créanciers privés (banques commerciales, essentiellement). Le montant des conversions de dette mobilisées pour chaque pays en développement dépend du type et du volume de dette prise en compte et de la structure de l'encours de la dette de chaque pays. Le montant des conversions de dette peut probablement être plus élevé pour les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu non PPT, puisque la plupart d'entre eux n'ont pas bénéficié d'annulation importante de leur dette pendant la dernière décennie. S'agissant des pays PPT, en revanche, le volume de dette restant disponible à la conversion est plus faible en raison des programmes d'allègement de dette, PPT et autres.

Les types de dettes convertibles les plus appropriés sont vraisemblablement les prêts officiels bilatéraux non concessionnels (auprès d'organismes de crédit à l'exportation, en particulier) et les prêts consentis par des banques commerciales.⁹⁹ Les prêts non concessionnels auprès de créanciers multilatéraux constituent une autre source potentielle de dette convertible et, sans doute, la plus importante pour des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

5.4 En quoi cet effort s'inscrit-il dans une perspective de long terme ?

Si le programme d'obligations de conversion de la dette pour le développement représente un effort de financement ponctuel (voir ci-dessous la description des Composants

⁹⁸ Voir le site Internet de l'IFFIm, à l'adresse suivante : <http://www.iffim.org/about/overview/>.

⁹⁹ L'expérience de la Suisse en matière de conversion de dette pour ces types de prêts dans les années 1990 crée un excellent précédent, de même que l'utilisation de fonds de contrepartie au profit de projets de développement dans les pays bénéficiaires. Maurer (2001), *The Swiss-Debt-Reduction Program 1991-2000*.

de base du programme DCDB) destiné à appuyer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'émission de ces obligations peut améliorer et renforcer le développement de marchés de capitaux locaux de différentes manières.

En premier lieu, ces obligations permettent de prolonger l'échéance des obligations émises sur les marchés de capitaux locaux dans des pays en développement. L'allongement de la courbe de rendements des obligations d'État peut être un résultat positif de ce programme, car la marge budgétaire créée dans certains pays produira des effets au-delà de l'échéance la plus lointaine des obligations d'État en monnaie locale émises antérieurement.¹⁰⁰ Les pays en développement du monde tentent constamment de faire reculer l'échéance des obligations d'État en monnaie locale, et le programme DCDB est un moyen d'appuyer cette tendance.

Le processus d'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement permet aussi de mettre en place des cadres juridiques et des capacités de marché dans des pays où les marchés obligataires locaux sont peu développés, voire inexistantes. AMF a observé que, dans bon nombre de pays à faible revenu, ces marchés obligataires sont en quelque sorte des marchés 'naissants'. Les composants de base d'un marché obligataire y sont plus ou moins présents, selon le cas : réserves d'économies locales, généralement sous forme de fonds de pension, émissions de titres publics locaux à court terme et, parfois aussi, forme élémentaire de mécanisme et de structure de régulation. L'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement sur ces marchés naissants peut être un moyen d'accélérer le développement des capacités locales de financement via l'élaboration ou l'instauration de cadres juridiques et réglementaires dans ces pays. Une fois ces cadres en place, la demande locale de financement, souvent forte et jusqu'alors refoulée, cherchera à être satisfaite sur ces marchés.

Enfin, par ce biais, les investisseurs institutionnels ont la possibilité d'investir dans d'autres actifs appropriés et, par là même, d'étoffer leurs portefeuilles.

Dans les pays développés, une part importante des dépenses au profit d'infrastructures sociales et économiques provient d'obligations émises par des organismes publics nationaux et régionaux. Dès lors, cette possibilité s'offre aussi à des pays en développement. Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent les aider à atteindre plus rapidement ce stade.

5.5 Composants de base du programme DCDB

Les composants de base d'un programme d'obligations de conversion de la dette pour le développement (DCDB) sont les suivants :

- Un ou plusieurs créanciers multilatéraux, bilatéraux ou commerciaux acceptent d'annuler certaines dettes contre l'engagement des autorités du pays débiteur de verser régulièrement, sur un compte spécial ouvert auprès de leur banque centrale, les montants en monnaie locale ainsi économisés sur le paiement du capital et des intérêts de la dette.¹⁰¹ Dans le présent rapport, ce compte est appelé 'compte de conversion de la dette' (*Debt conversion account, DCA*).

¹⁰⁰ La courbe de rendement est le rapport entre le taux d'intérêt (coût de l'emprunt) et le temps restant à courir jusqu'à échéance de la dette pour un emprunteur donné dans une monnaie donnée.

¹⁰¹ Les donateurs peuvent appliquer une décote sur la dette, c'est-à-dire ne demander aux gouvernements bénéficiaires de ne verser, au titre de leurs paiements de contrepartie, que 50 % seulement des paiements initialement prévus au titre du service de la dette (comme dans le cas des récentes conversions de dette dans le cadre du programme Debt2Health), mais cela n'est pas forcément nécessaire, puisque la totalité des paiements est utilisée le gouvernement pour financer des projets de développement local qu'il a aidé à élaborer.

- Les versements effectués par le gouvernement sur le compte DCA (« fonds de contrepartie ») seront libellés en monnaie nationale (évitant ainsi au pays des ponctions sur ses réserves de change) et le calendrier de versement devra correspondre au calendrier initial de remboursement des dettes converties.
- Le taux de change utilisé pour calculer les paiements en monnaie nationale sera fixe – le mieux ajusté possible au taux de change en vigueur à la date de l’accord de conversion de la dette conclu avec chaque créancier. (Cette condition est nécessaire pour garantir le montant en monnaie locale qui sera progressivement crédité sur le compte spécial.)
- Les pouvoirs publics pourront alors émettre des obligations en monnaie nationale (DCDB) qui seront remboursées grâce au flux de paiements futurs versés au compte DCA. En fonction du volume de la dette convertie dans chaque pays, du calendrier du flux futur des fonds de contrepartie et des conditions du marché de la dette, chaque pays pourra émettre une ou plusieurs obligations de conversion de la dette pour le développement et fixer un montant, une échéance, un taux d’intérêt et une date d’émission adaptés.¹⁰²
- Les produits de l’émission de chaque obligation seront versés sur le compte DCA. Les projets de développement approuvés et mis en œuvre seront financés par les prélèvements opérés sur ce compte. Gouvernements et donateurs pourront ainsi contrôler la façon dont les fonds provenant des obligations de conversion de la dette pour le développement sont créés et utilisés.¹⁰³

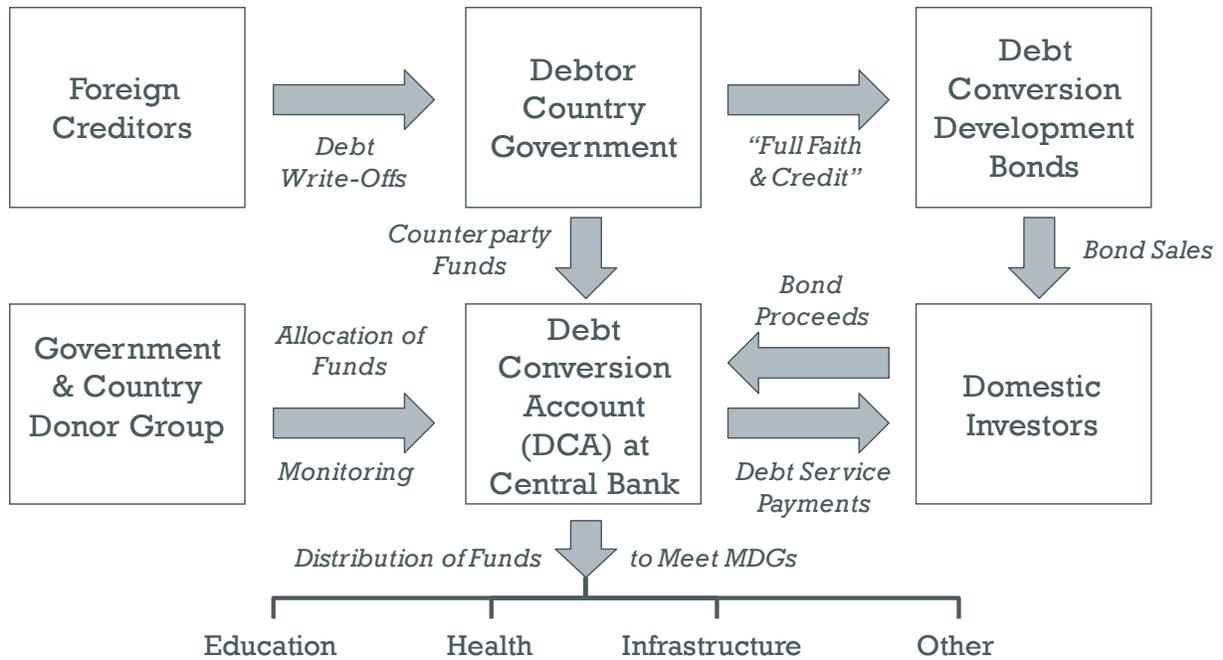
Les principales transactions à effectuer pour créer des obligations de conversion de la dette pour le développement sont illustrées sur le schéma ci-dessous. On trouvera également un exemple du montant des flux financiers que représentent les obligations de conversion de la dette pour le développement pour un pays à l’Annexe B du présent rapport.

¹⁰² Les conditions et l’échéance maximale des obligations dépendront de la vision qu’ont les investisseurs nationaux des risques futurs liés à l’inflation et à la gestion du budget public. Le taux d’intérêt des obligations peut être fixe ou indexé sur l’inflation, l’inconvénient d’un taux indexé sur l’inflation étant qu’il introduit des complications et des risques qu’il est, autant que possible, préférable d’éviter.

¹⁰³ L’affectation de la source et de l’utilisation de fonds générés par les obligations de conversion de la dette pour le développement dans la comptabilité financière type d’un gouvernement peut se substituer à un compte de conversion de la dette.

Figure 4 : Diagramme du mécanisme d'obligations de conversion de la dette pour le développement

Foreign creditors :	Créanciers étrangers
Debt Write-Offs :	Annulation de la dette
Debtor Country Government :	Gouvernement du pays débiteur
"Full Faith & Credit" :	« Loyauté & solvabilité »
Debt Conversion Development Bonds :	Obligations de conversion de la dette pour le développement
Counterparty Funds :	Fonds de contrepartie
Bond Sales :	Ventes d'obligations
Government & Country Donor Group :	Groupe des gouvernements et pays donateurs
Allocation of Funds :	Allocation des fonds
Monitoring :	Contrôle
Debt Conversion Account (DCA) at Central Bank :	Compte de conversion de la dette (DCA) à la banque centrale
Bond Proceeds :	Produits de l'émission des obligations
Debt Service Payments :	Paievements du service de la dette
Domestic Investors :	Investisseurs nationaux
Distribution of Funds to Meet MDGs :	Octroi de fonds pour atteindre les OMD
Education :	Éducation
Health :	Santé
Infrastructure :	Infrastructures
Other :	Autres



Les gouvernements des pays en développement auront l'entière maîtrise du compte DCA et seront pleinement responsables de tous les paiements au titre des obligations de conversion de la dette pour le développement. Ces obligations reflèteront l'engagement de « loyauté et solvabilité » pris par les pouvoirs publics, en leur conférant un degré de priorité équivalent à d'autres emprunts obligataires d'État. Les fonds de contrepartie et les produits de la vente de ces obligations transiteront par le compte DCA, l'objectif étant essentiellement d'en permettre le contrôle.¹⁰⁴

Il est probable que les acheteurs d'obligations de conversion de la dette pour le développement seront, pour la plupart, des investisseurs institutionnels locaux, des banques et de riches particuliers. Mais il est aussi possible que ces obligations attirent des investisseurs étrangers désireux d'investir dans des titres en monnaie locale. Elles peuvent, par exemple, être une forme intéressante « d'obligation de la diaspora » ou de « fonds d'investissement social », du fait qu'elles sont utilisées pour financer des projets spécifiques relatifs aux OMD et que les fonds sont contrôlés par des donateurs et des organisations de la société civile.

Allocation de fonds en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement

Concernant l'allocation des fonds issus de l'émission des obligations de conversion de la dette pour le développement, il est souhaitable que le gouvernement et ses partenaires de développement procèdent selon les pratiques actuelles appliquées pour l'Aide publique au développement aujourd'hui et en conformité avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et au Programme d'action d'Accra (2008). Les fonds provenant de ces obligations seront utilisés en priorité pour financer les efforts déployés par le pays pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, et l'emploi des fonds sera clairement identifié au moment de leur retrait du compte DCA. Le mécanisme de gouvernance du compte DCA qui est proposé est un moyen pour les donateurs et les organisations de la société civile d'influer sur le processus d'allocation, de contrôler le flux des fonds et de s'assurer que le financement octroyé vient véritablement s'ajouter aux dépenses que le gouvernement aurait consacrées aux OMD.¹⁰⁵

Cet instrument fournira de nouveaux financements à l'éducation, mais il n'y a pas lieu de lier nécessairement l'effort d'appel de fonds à un secteur spécifique. Les ressources allouées à l'éducation et à d'autres secteurs sont à définir de concert entre les gouvernements et leurs partenaires de développement en fonction des besoins spécifiques de chaque pays.

En quoi les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent-elles intéresser les donateurs et les bénéficiaires ?

Pour les pays en développement, les obligations de conversion de la dette pour le développement :

¹⁰⁴ On pourrait ajouter d'autres caractéristiques de rehaussement de crédit aux obligations de conversion de la dette pour le développement, comme une provision pour assurer le service futur de la dette en cas d'interruption temporaire des versements au fonds de contrepartie. L'exemple donné à l'Annexe D montre que le DCF (Fonds de conversion de la dette) est toujours excédentaire d'un montant au moins égal à un an de service de la dette. On pourrait aussi utiliser le compte DCA comme un fonds commun de créances (*Special purpose vehicle, SPV*) et tenter de créer un financement par obligations structuré (comme avec la IFFIm), mais cela ne ferait sans doute que compliquer le processus et accroître les coûts de transaction, sans aboutir à un réel rehaussement de crédit ni améliorer le coût des obligations de conversion de la dette pour le développement.

¹⁰⁵ Pour compléter cette analyse, voir le rapport de Cassimon et Essers.

- réduisent la dette extérieure du pays
- réduisent la demande de réserves de change du pays
- créent une 'marge budgétaire' additionnelle dans le budget public
- permettent à l'État d'émettre des obligations pour mobiliser l'épargne intérieure
- libèrent un montant élevé de fonds immédiatement disponibles pour réaliser les OMD
- répondent aux priorités de dépenses en faveur du développement identifiées par le gouvernement
- favorisent le développement des marchés de capitaux nationaux.

Pour les donateurs/créanciers, les obligations de conversion de la dette pour le développement :

- aident les gouvernements participants à honorer leurs engagements de financement au profit des OMD
- aident les banques participantes à améliorer leur image dans l'opinion publique
- favorisent le développement des marchés de capitaux nationaux
- sont un investissement attrayant pour des investisseurs socialement responsables et la diaspora d'un pays.¹⁰⁶

'Usure' à l'égard de l'annulation de la dette

Lancer une nouvelle série de conversions de dette risque d'être difficile, compte tenu de tout ce qui a déjà été fait dans ce domaine durant les vingt dernières années, et il faut prendre cet aspect en considération. Il est donc important de faire clairement ressortir en quoi l'effort actuel est différent :

- Le but de cette proposition de conversion de la dette n'est pas de résoudre la crise de la dette dans les pays en développement. En fait, la proposition n'est viable que parce que la plupart de ces pays remboursent leurs dettes.
- Cette proposition s'adresse aux pays donateurs pour qu'ils contribuent, par le biais de la conversion de dette, au financement d'efforts en vue de réaliser les OMD à l'horizon 2015. La majorité des pays donateurs n'atteignent pas les objectifs de financement qu'ils s'étaient initialement fixés à cet égard et cette proposition est un moyen de les y aider.¹⁰⁷
- Cette initiative de conversion de la dette permettra aux pays en développement d'utiliser l'épargne intérieure ainsi économisée pour financer la réalisation des OMD.
- Cette initiative doit aussi permettre de renforcer les marchés de capitaux dans les pays en développement, condition essentielle pour accroître leur capacité de financer

¹⁰⁶ Pour un complément d'informations sur l'investissement socialement responsable, voir The Monitoring Institute (2009), *Investing for Social and Environmental Impact*. On trouvera une analyse intéressante des investissements de la diaspora dans Ketkar et Ratha (sous la dir. de) (2009), *Innovative Financing for Development*, Washington, Banque mondiale.

¹⁰⁷ Comme le soulignent Cassimon et Essers dans leur rapport, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale qui a été lancée en 2005 était « ... framed as an effort to support the progress of HIPC's towards the Millennium Development Goals (MDGs) by freeing up additional donor resources, more than as mechanism to ensure debt sustainability (debt burdens were already deemed to be sustainable after the original and enhanced HIPC Initiative) » (conçue davantage comme une tentative de soutenir la progression des pays PPTTE vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en dégageant des ressources additionnelles provenant de donateurs, que comme un mécanisme visant à garantir la soutenabilité de la dette (les niveaux d'endettement étaient déjà considérés comme soutenables après les Initiatives PPTTE initiale et renforcée.) »

durablement leur propre développement.

Conditions propices pour des obligations de conversion de la dette pour le développement

Les obligations de conversion de la dette pour le développement ne sont pas une formule de financement du développement applicable à tous les pays et toutes les circonstances. Plusieurs conditions sont nécessaires :

- **Niveau d'endettement et performances budgétaires du pays soutenables.**¹⁰⁸ S'appuyer sur un simple indicateur de la viabilité de la dette peut être trompeur. Néanmoins, le FMI indique que, pour les marchés émergents, le ratio de l'endettement public net au PIB doit être inférieur à 25 % et il met en garde contre le risque d'un niveau insoutenable si ce ratio excède 50 %.¹⁰⁹ Le FMI prépare et publie régulièrement des études sur la viabilité de la dette de nombreux pays et ces études sont utiles pour évaluer l'opportunité d'émettre des obligations supplémentaires garanties par l'État.¹¹⁰
- **Besoin d'accroissement immédiat et significatif des dépenses d'éducation (ou de développement).** En général, cela signifie que le gouvernement doit avoir des raisons valables d'accroître rapidement et de façon significative les dépenses d'investissement. Comme indiqué ci-dessus, la volonté d'atteindre les OMD d'ici à quelques années peut être une bonne raison. La poussée démographique d'un pays peut aussi justifier le lancement d'un vaste programme de construction d'écoles pour absorber la hausse rapide des effectifs scolaires. Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent également cibler d'autres dépenses d'investissement, comme les TIC et les manuels scolaires. Il en va de même de projets ponctuels, tels que des programmes de formation visant à améliorer les compétences des enseignants. Il faut cependant que le gouvernement soit attentif au caractère temporaire du financement supplémentaire que procurent ces obligations et veille à disposer de ressources budgétaires suffisantes pour continuer à couvrir ces dépenses d'investissements.
- **Capacité du pays d'utiliser efficacement un volume de fonds accru.** Si le pays présente déjà des signes montrant qu'il n'est pas capable d'utiliser efficacement des fonds supplémentaires, par exemple en cas de goulets d'étranglement dans le secteur de la construction, lever plus de fonds par l'émission d'obligations n'est pas judicieux.¹¹¹
- **Base d'investisseurs suffisamment étendue pour absorber les obligations.** Dans une grande partie – mais non la totalité – des pays en développement, à cause de la croissance rapide des fonds de pension et des sociétés d'assurance, il y a une forte demande d'actifs sans risque à plus long terme, comme les obligations de conversion de

¹⁰⁸ On trouvera une analyse de la viabilité de la dette particulièrement pertinente pour déterminer s'il est judicieux d'émettre des obligations de conversion de la dette pour le développement dans Gunter (2007), *Consistent Debt Sustainability – How to Ease the Tension between Achieving the MDGs and Maintaining Debt Sustainability*.

¹⁰⁹ Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale 2003*, page 141.

¹¹⁰ Des liens avec des études sur la viabilité de la dette des pays à faible revenu sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.aspx?cty=UGA&fm=-1&fy=-1&tm=-1&ty=-1>. Concernant les pays à revenu intermédiaire, on trouvera des études similaires dans leurs consultations avec le FMI Article IV.

¹¹¹ Le FMI a appelé l'attention sur les problèmes relatifs à la capacité du Cameroun d'absorber la forte augmentation actuelle de ses dépenses d'infrastructure en soulignant « ... le faible taux d'exécution des investissements publics observé dans le passé (environ 50 % en moyenne au cours de ces trois dernières années) et la persistance des problèmes de capacité d'absorption. » FMI, *Cameroun : Consultations de 2010 au titre de l'Article IV* (2010), page 16.

la dette pour le développement. Les banques sont aussi des investisseurs potentiels, mais elles ont habituellement les moyens d'investir dans des obligations à court terme (en général, cinq ans au maximum). Dans certains pays, l'État émet déjà plus de dette publique que le marché national des capitaux n'est capable d'en absorber, ce qui élimine la dette non publique. Dans ce cas, l'émission d'une dette publique supplémentaire sous la forme d'obligations de conversion de la dette pour le développement est déconseillée.

- **Marché de capitaux qui fonctionne bien.** L'État doit avoir fait la preuve de sa capacité d'émettre une dette à long terme à des taux d'intérêt réels fixes d'un niveau convenable. (Le taux d'intérêt nominal dans la plupart des pays en développement peut paraître élevé, mais, si l'inflation anticipée sur laquelle il est fondé se révèle correcte, le taux d'intérêt réel n'est peut-être pas élevé.)¹¹² L'existence d'un marché secondaire de la dette bien établi est également de nature à faciliter l'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement.

Coûts des obligations de conversion de la dette pour le développement

Contrairement à la plupart des autres formes de financement innovant en faveur du développement qui ont été expérimentées ou proposées, les obligations de conversion de la dette pour le développement ne sont, a priori, pas particulièrement difficiles ou coûteuses à mettre en place. Qui plus est, à la différence de nombreuses autres initiatives de financement innovant, elles ne sont pas une nouvelle forme d'imposition parmi d'autres.

La difficulté majeure qui peut se poser pour instaurer ce type d'obligations est sans doute de parvenir à harmoniser la politique actuelle des gouvernements avec l'utilisation de la conversion de la dette ou de convaincre les gouvernements de changer de politique. Les gouvernements créanciers qui considèrent la conversion de dette essentiellement comme un moyen d'octroyer un allègement de dette doivent réviser leur jugement et y voir plutôt un instrument utile pour octroyer une aide financière. Quant aux pays bénéficiaires qui craignent que la conversion de la dette ne fasse baisser leur cote de solvabilité ou ne soit un élément dissuasif pour des créanciers potentiels, il ont probablement besoin d'être rassurés sur ce point.¹¹³

La principale limite à l'utilisation d'obligations de conversion de la dette pour le développement est qu'elles ne sont pas adaptées à tous les pays en développement. À vrai

¹¹² Au Cameroun, le marché des capitaux est relativement réduit. Le gouvernement n'a jusqu'à ce jour procédé qu'à une seule émission d'obligations nationales. Fin 2010, il a émis une obligation d'une valeur de 200 milliards de XAF (447 millions de dollars des États-Unis). Cet emprunt obligataire est destiné à financer treize projets d'infrastructure au Cameroun (routes, ports, réseaux d'approvisionnement en eau, barrages, etc.). Il porte sur une durée de 5 ans et est assorti d'un taux d'intérêt nominal fixe de 5,6 %. Toutes les obligations ont été vendues en un peu plus de deux semaines et elles ont été achetées notamment par des banques locales et des sociétés d'assurances.

El Salvador possède un marché national des capitaux relativement développé, qui se caractérise par l'émission périodique d'obligations d'État et de sociétés et l'émission occasionnelle d'obligations garanties par la titrisation de prêts hypothécaires et autres actifs financiers. Le gouvernement peut assez facilement émettre des obligations assorties d'échéances pouvant aller jusqu'à 15 ans.

¹¹³ Les agences de notation et les créanciers, qui connaissent le but des obligations de conversion de la dette pour le développement et leurs effets, devraient les considérer comme une forme de rehaussement de crédit, du moins en ce qui concerne les prêts à l'extérieur. Elles réduisent le fardeau de la dette extérieure d'un pays, améliorent sa balance des paiements et contribuent à renforcer ses marchés obligataires nationaux. Certes, elles peuvent avoir des effets négatifs sur les marchés nationaux, en cas d'insuffisance de la demande intérieure de titres de cette dette en raison d'un nombre excessif d'emprunts publics ou d'une base d'investisseurs institutionnels trop limitée dans le pays.

dire, le nombre de pays qui satisfont à la totalité des critères énumérés ci-dessus est même relativement faible. Les critères les plus contraignants sont les critères relatifs au niveau de développement du marché intérieur de capitaux d'un pays.

Les efforts et les coûts à investir pour lancer concrètement une émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement sont en principe limités, dès lors que créanciers et pays bénéficiaires se sont mis d'accord. Dans la plupart des pays, toutes les structures institutionnelles et légales requises sont déjà en place. Les obligations de conversion de la dette pour le développement, même si elles sont mises sur le marché en tant que forme spéciale de financement ou qu'elles sont destinées à financer des projets de développement particuliers, ne sont rien d'autre qu'une obligation d'État classique (*'plain vanilla'*). Elles ne nécessitent aucune 'structure' complexe, ni aucune notation de crédit particulière. Les gouvernements qui émettent régulièrement des titres publics à plus long terme possèdent déjà toutes les infrastructures nécessaires pour préparer et émettre des obligations de conversion de la dette pour le développement.

Le processus de contrôle de l'emploi des fonds par les créanciers (via un compte de conversion de la dette – DCA – ou par simple affectation spéciale des fonds) n'est pas coûteux, et n'empêchera ni ne ralentira l'utilisation des fonds levés grâce à l'émission des obligations de conversion de la dette pour le développement. En réalité, des structures similaires existent déjà dans de nombreux pays en développement.

5.6 Un exemple d'utilisation possible des obligations de conversion de la dette pour le développement : financer une éducation équitable et de qualité

L'utilisation potentielle des ressources provenant d'obligations de conversion de la dette pour le développement est à décider par les pays eux-mêmes, en tenant compte des conseils du groupe local de donateurs et des besoins concrets sur le terrain. Un important travail de réflexion et de planification est nécessaire pour déterminer la façon dont les ressources financières ainsi dégagées seront utilisées. Il est préférable que le pays concerné dispose déjà d'un programme d'éducation avant d'exécuter la conversion de la dette. Le financement par ces obligations peut être axé sur les questions d'équité et de qualité dans l'éducation, qui sont problématiques dans bien des pays. Les ressources générées par les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent financer des améliorations dans des domaines parfois négligés du secteur de l'éducation : l'éducation des enfants réfugiés, la qualité des enseignants, l'innovation dans l'éducation, l'éducation en région rurale, etc.

Exemple : financer l'éducation des enfants réfugiés par des obligations de conversion de la dette pour le développement

L'éducation des enfants réfugiés pose des problèmes spécifiques, car, dans bien des cas, les pays d'accueil sont réticents à en assumer le coût. Les réfugiés ont souvent le statut de résidents temporaires, ce qui explique que les pays hôtes ne voient aucun avantage à long terme pour leurs propres citoyens à leur fournir une aide, en particulier s'agissant d'un avantage potentiel qui ne se matérialisera qu'à très long terme.

Les réfugiés créent également des problèmes complexes sur le plan budgétaire. Les demandes d'aide apparaissent parfois de façon soudaine, les fonds nécessaires représentent souvent des montants élevés par rapport au budget public du pays d'accueil et la durée du soutien à apporter est d'ordinaire imprévisible. Lorsqu'un conflit éclate dans un pays voisin, il

peut être extrêmement difficile pour le pays hôte de mobiliser rapidement des fonds pour répondre aux besoins immédiats d'un afflux massif de populations. Ainsi, même s'il est disposé à contribuer au financement des besoins des réfugiés, le pays hôte a, en général, beaucoup de difficultés à le faire.

Il est, par conséquent, fréquent que les enfants réfugiés n'aient pas ou peu la possibilité d'aller à l'école. Une étude de l'Organisation des Nations Unies révèle que, dans les camps de réfugiés, « les taux de scolarisation étaient en moyenne de 69 % pour l'enseignement primaire et de 30 % seulement pour l'enseignement secondaire. Le rapport élèves/enseignant était très élevé – près d'un tiers des camps indiquaient des taux de 50 élèves ou plus par enseignant – et nombre d'enseignants n'avaient pas reçu de formation. »¹¹⁴

Pour diverses raisons, les financements assurés par le système d'aide internationale sont insuffisants pour couvrir les besoins éducatifs des enfants réfugiés. Dans le cadre de la nouvelle architecture de l'aide, les donateurs s'efforcent de soutenir financièrement les programmes et les projets identifiés par les gouvernements bénéficiaires. Mais, si ces derniers ne s'intéressent pas au financement de l'éducation des réfugiés, leurs efforts risquent de ne pas aboutir.

Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent être un moyen d'inciter les pouvoirs publics d'un pays hébergeant d'importantes populations de réfugiés à octroyer eux-mêmes des financements plus élevés.¹¹⁵ Les donateurs peuvent proposer des accords de conversion de la dette avec décote, à condition que le gouvernement émette des obligations nationales et utilise le produit de leur émission pour des programmes en faveur des réfugiés, comme la construction d'écoles, d'hôpitaux, de logements, etc. Le gouvernement du pays d'accueil ne se verra ainsi pas reproché de ne pas offrir suffisamment d'aide aux réfugiés et fera figure de bienfaiteur. La décote représente un véritable flux d'aide financière pour le pays et les dépenses réalisées grâce à ces obligations peuvent avoir des retombées positives sur sa population au travers de la création d'emplois. S'ajoute à cela le fait que l'émission des obligations renforce les marchés de capitaux locaux et procure des actifs à long terme de bonne qualité aux investisseurs institutionnels du pays.

L'une des premières étapes du processus de mobilisation de ces ressources supplémentaires est de s'assurer que les pouvoirs publics prennent en compte les besoins des populations de réfugiés dans leurs programmes de développement et de réduction de la pauvreté. Comme on le verra dans la section 5.7 ci-dessous, pour qu'elle soit utilisée efficacement, il est nécessaire que l'aide additionnelle fournie par le biais des obligations de conversion de la dette pour le développement soit canalisée par le système de planification, programmation et budgétisation du pays concerné. L'utilisation potentielle des ressources provenant d'obligations de conversion de la dette pour le développement est à décider par les pays eux-mêmes, en tant compte des conseils du groupe local de donateurs et des besoins concrets sur le terrain.

Pour ce faire, il faut qu'il existe un cadre relativement normalisé de règles à suivre par les donateurs et les pays d'accueil afin que les obligations de conversion de la dette pour le développement puissent être émises rapidement et en temps opportun. Il faut aussi que les donateurs et la société civile participent à la planification et au contrôle de l'utilisation des fonds libérés grâce à ces obligations, de telle sorte que ces ressources supplémentaires soient effectivement allouées au programme d'aide aux réfugiés.

¹¹⁴ Éducation pour tous, *Rapport mondial de suivi 2011*, p. 33.

¹¹⁵ Dans de nombreux pays, les enfants déplacés rencontrent des difficultés similaires. Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent être un moyen d'inciter les gouvernements à financer l'éducation des enfants déplacés et des enfants réfugiés.

5.7 Autres sources de garantie des obligations nationales

La conversion de la dette est un moyen idéal de garantir des obligations nationales, puisque, dès lors qu'une dette est annulée, elle crée un flux d'épargne à long terme pour le gouvernement bénéficiaire. Toutefois, il existe d'autres moyens de garantir des obligations nationales.

Les obligations nationales, comme les obligations de conversion de la dette pour le développement, peuvent être garanties par des donateurs qui, plutôt que d'apporter une contribution ponctuelle d'un montant élevé, sont prêts à s'engager dans un financement à durée déterminée. Cette formule peut être particulièrement intéressante pour des donateurs du secteur privé qui souhaitent investir dans des projets d'investissement immédiats de grande ampleur, mais ont besoin de budgéter leur soutien dans la durée.¹¹⁶

Une autre solution est d'émettre des obligations nationales sur la base d'une titrisation d'un flux prévisible de revenus provenant, par exemple, du versement de droits de scolarité, du paiement de prêts d'études et des dépenses de logement des étudiants. Ces obligations reposent en général sur l'hypothèse que les diplômés (ou leurs parents) seront prochainement en mesure de payer partiellement leurs études supérieures.¹¹⁷ Dans de nombreux pays, une part disproportionnée du budget public consacré à l'éducation va à l'enseignement supérieur. Les pouvoirs publics pourront plutôt utiliser ces obligations pour financer des dépenses d'investissement dans l'enseignement supérieur, leur permettant ainsi d'accroître leurs dépenses budgétaires pour l'enseignement primaire et secondaire. Sans doute, les pouvoirs publics devront-ils, dans maints pays, garantir leur loyauté et leur solvabilité vis-à-vis de ces obligations, mais ils dégageront une marge budgétaire en récupérant une partie des recettes futures des étudiants (ou de leurs parents). Dans les pays où les marchés de capitaux sont plus développés et permettent d'émettre des obligations garanties par la titrisation de flux prévisibles de paiements, il n'est pas nécessaire que ces obligations soient émises ou garanties par l'État. Ces obligations auront peut-être une notation de crédit suffisante pour être acceptées par des investisseurs particuliers, ou seront assorties de garanties de crédit partielles ou intégrales délivrées par des institutions financières, privées ou publiques, autres que l'État.

La Société financière internationale (SFI) a, pendant plus de dix ans, encouragé et contribué à soutenir l'utilisation d'obligations nationales pour financer l'éducation.¹¹⁸ Elle a, par exemple, fourni une assistance technique et offert des garanties partielles de crédit. Ces garanties réduisent le risque de remboursement pour les investisseurs qui achètent ces obligations, d'où une plus grande attractivité et un moindre coût pour les emprunteurs. La SFI a également garanti des obligations émises par des écoles et des universités privées sur la base de versements futurs des droits de scolarité, de même que des obligations adossées à la titrisation de prêts d'études. Une condition essentielle du succès de ces programmes est l'existence de perspectives d'emploi prometteuses pour les diplômés.¹¹⁹ S'y ajoute une autre

¹¹⁶ Cela présente un risque pour le gouvernement bénéficiaire qui engagera sa loyauté et sa solvabilité quant au remboursement des obligations, en espérant que le donateur s'acquittera du service de la dette.

¹¹⁷ Au Salvador, une école privée (le *Liceo Francés*) a émis un emprunt obligataire national de 2,5 millions de dollars des États-Unis pour financer la construction de nouveaux bâtiments. Les remboursements de l'emprunt sont financés par les règlements futurs des droits de scolarité que recevra cette école.

¹¹⁸ Timothy Ryan, du département Santé et Éducation de la SFI, a indiqué à l'équipe de AMF que le programme de la SFI dont l'expansion est actuellement la plus rapide est celui qui concerne le financement de l'éducation.

¹¹⁹ Lors d'un entretien avec le ministre camerounais de l'Enseignement supérieur, l'attention a été appelée sur le fait que de nombreux diplômés d'études universitaires ne trouvent pas d'emploi et qu'un programme lié à des prêts d'études ne fonctionnerait probablement pas dans ce pays.

condition qui est de faire accepter par la population l'idée de payer les études supérieures.¹²⁰

Il est, en outre, à noter que l'on peut garantir des obligations nationales en recourant à une combinaison des techniques ci-dessus. Une obligation nationale destinée à promouvoir le développement de l'éducation dans un pays peut, par exemple, être garantie par « l'obligation générale » de l'État, par des apports de trésorerie à un compte de service de la dette créés par l'exécution de la conversion de la dette et par la titrisation des paiements de droits de scolarité. Cette obligation peut aussi être garantie par une tranche dite « junior » financée par des donateurs du secteur privé et correspondant à la tranche « première perte » pour améliorer la qualité de crédit d'obligations de rang senior garanties par l'obligation d'État, les flux de trésorerie liés à la conversion de la dette et les paiements des droits de scolarité.

5.8 Efficacité en matière d'obligations de conversion de la dette pour le développement

À la nécessité d'accroître les fonds destinés à l'éducation, s'ajoute celle de l'efficacité de leur utilisation. Il est probable que les progrès les plus pertinents qui ont été accomplis sur le plan de l'efficacité de l'aide sont liés aux efforts visant à renforcer les capacités des gouvernements bénéficiaires pour mettre au point et mener à bien leurs propres programmes de développement.

Ces dernières années, la plupart des organismes de développement se sont mis d'accord sur des modalités d'aide qui favorisent le renforcement des capacités nationales et la coordination entre les donateurs, les pouvoirs publics, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008) qui ont été approuvés par la majorité des donateurs et des pays bénéficiaires reflètent ce consensus.¹²¹

La Déclaration de Paris énonce notamment les cinq principes fondamentaux suivants pour un renforcement de l'efficacité de l'aide :

- Appropriation – Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption.
- Alignement – Les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur le systèmes locaux.
- Harmonisation – Les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter que leurs efforts ne fassent double emploi. De plus, les pays donateurs oeuvrent ensemble à la mise en place de dispositifs communs et à la simplification des procédures requises pour recevoir une aide.
- Résultats – Les pays en développement et les donateurs se concentrent sur les résultats souhaités et leur évaluation.
- Responsabilité mutuelle – Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Le Programme d'action d'Accra élargit ces principes et les modifie – en insistant plus spécialement sur le rôle accru à attribuer aux organisations de la société civile – dans les

¹²⁰ SFI (2011), *Education for Employment : Realizing Arab Youth Potential*. Ce rapport récent résume l'essentiel de l'expérience acquise par la SFI en matière de financement de l'éducation. Il met l'accent sur l'utilisation efficace des ressources éducatives et sur la préparation des étudiants au marché du travail.

¹²¹ Des documents ayant trait à ces accords peuvent être consultés sur le site Internet de l'OCDE :

http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_1,00.html

termes suivants :

- Appropriation – Les pays sont davantage associés au dialogue sur leur processus de développement au travers d’une participation étendue à la formulation des politiques de développement, d’un rôle prédominant dans la conduite de la coordination de l’aide et d’une utilisation renforcée des systèmes des pays dans les interventions d’aide.
- Partenariats inclusifs – Tous les partenaires, y compris les donateurs membres du Comité d’aide au développement de l’OCDE et les pays en développement, de même que les autres donateurs, fondations et organisations de la société civile, sont pleinement associés.
- Reddition de comptes sur les résultats – L’aide est axée sur les effets réels obtenus sur le développement et leur évaluation.

Les principes qui sous-tendent les textes adoptés à Paris et Accra font ressortir la nécessité de mettre fin au cloisonnement des financements (financement en « silos ») entre différents objectifs de développement. Bien que cette étude ait pour objet de trouver des formes novatrices d’utilisation de la conversion de la dette en faveur de l’éducation, elle ne contient aucune proposition exclusivement ou spécifiquement applicable aux dépenses d’éducation. Et c’est bien ainsi. Un principe de base des finances publiques est qu’il faut dissocier les décisions concernant le meilleur moyen de lever des fonds publics et des décisions concernant le meilleur moyen d’affecter les fonds publics. Ce principe est, hélas, largement ignoré aujourd’hui dans le domaine de l’aide au développement. Le modèle dominant à l’heure actuelle est celui de la concurrence entre des groupes qui recherchent des fonds pour financer la santé, l’éducation, l’environnement, etc. Si ce modèle a parfois des effets positifs sur la motivation et la mobilisation en faveur d’un soutien à l’octroi d’aide, force est de constater qu’il aboutit souvent à un double emploi inutile des efforts et va à l’encontre des principes de base de la nouvelle architecture de l’aide.

Le développement est un processus holistique. Ce point est clairement mis en lumière dans le récent rapport de l’UNESCO sur le rôle central que la réalisation des OMD relatifs à l’éducation joue dans la réalisation de la plupart des autres Objectifs du Millénaire pour le développement.¹²² Mais il est également vrai que, pour parvenir à la scolarisation primaire universelle et à l’égalité des sexes dans l’éducation, d’autres OMD relatifs, par exemple, à des améliorations de base en matière de santé et de réduction de l’extrême pauvreté sont essentiels. En allant plus loin, bien d’autres aspects du développement qui ne sont pas spécifiquement traités dans les OMD, plus précisément l’amélioration d’infrastructures de base (routes, réseaux d’approvisionnement en eau et d’assainissement, installations d’énergie et de communications), sont d’une importance critique pour pouvoir atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Ainsi, si l’UNESCO ou d’autres organisations décident de promouvoir les obligations de conversion de la dette pour le développement, il faut qu’elles se situent non pas dans l’optique d’un « financement en faveur de l’éducation », mais, dans l’optique d’un « financement en faveur du développement ».

Nécessité s’impose aussi, en cas d’utilisation d’obligations de conversion de la dette pour le développement, d’observer les principes de responsabilité mutuelle énoncés à Paris et Accra. Les particularités du financement par conversion de la dette créent un certain nombre de difficultés à cet égard. La conversion de la dette ne peut pas être « subordonnée » aux résultats d’un gouvernement ou aux résultats de l’aide. Elle est un préengagement de futurs

¹²² UNESCO (2010), *Le rôle central de l’éducation dans les Objectifs du Millénaire pour le développement*.

flux d'aide. En ce sens, il existe un risque que, une fois la dette annulée, le gouvernement bénéficiaire n'oublie rapidement ses obligations de paiements de contrepartie.

Comme on l'a évoqué ci-dessus, le pays bénéficiaire effectue des versements de contrepartie sur un compte spécial sur lequel sont prélevés les paiements périodiques du service de la dette au titre des obligations nationales. Si un contrôle de ce fonds par les donateurs, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes est prévu, son principal objectif est de faire en sorte que le calendrier de paiement des obligations soit respecté.

Plus important encore, un cadre de suivi et d'évaluation doit être mis en place pour garantir une utilisation efficace des produits de l'émission des obligations. De nombreuses solutions existent pour ce faire. Quelle que soit l'approche choisie, elle doit contribuer à renforcer les propres systèmes de planification, de gestion et de comptabilité des gouvernements bénéficiaires, tout en assurant la participation de la société civile et la responsabilité mutuelle à l'égard des donateurs. Les efforts de suivi des résultats produits par les initiatives PPTe et IADM sur la réduction de la pauvreté ont été riches d'enseignements.¹²³ Il reste désormais à mettre en pratique ces enseignements dans de futures opérations de conversion de la dette au profit du financement du développement.

6. Conclusions et recommandations

Dans certains pays, les pouvoirs publics peuvent utiliser la « marge budgétaire » dégagée grâce à une conversion de la dette soigneusement conçue pour émettre des obligations nationales et mobiliser par là même, leur propre épargne intérieure en faveur du développement. L'émission d'obligations nationales fondées sur la conversion de la dette est justifiée lorsqu'il est potentiellement plus avantageux de dépenser immédiatement un montant élevé que de dépenser de petits montants sur le long terme. C'est notamment le cas des fonds utilisés pour financer des projets d'infrastructure essentiels.¹²⁴

Le présent rapport développe l'idée de recourir à la conversion de créances pour favoriser l'émission d'obligations nationales. Les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent contribuer à combler le déficit de financement des Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'éducation. Sans être universellement applicables à tous les pays, ces obligations offrent des perspectives suffisamment prometteuses pour justifier une vaste campagne de promotion. Mais, avant de s'engager dans une telle campagne, il est essentiel de mener des recherches complémentaires pour :

- identifier des dettes commerciales, multilatérales, officielles bilatérales détenues par des pays développés pouvant être utilisées pour des échanges de créances
- déterminer les créanciers potentiellement prêts et aptes à participer à un effort de conversion de dette multilatérale en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

¹²³ Pour une analyse des divers aspects de cette question, voir : IDA & FMI (2009), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation*, Hinchliff (2004), *Notes on the Impact of the HIPC Initiative on Public Expenditures in Education and Health in African Countries*, et Groot et al. (2003), *The Management of HIPC Funds in Recipient Countries : A Comparative Study of Five African Countries*.

¹²⁴ Par dépenses d'infrastructure, on entend ici des investissements réalisés dans les bâtiments et les équipements, les réseaux de transport, les livres, les technologies de l'information et de la communication (TIC), etc. Elles peuvent aussi englober des investissements en « capital humain », comme la formation des enseignants. Dans la comptabilité, il s'agit de dépenses qui sont considérées comme des dépenses d'investissement, plutôt que comme des dépenses d'exploitation ou des dépenses de fonctionnement.

- déterminer les dettes spécifiques de chaque pays en développement susceptibles d'être converties, ainsi que les modalités de remboursement de ces dettes
- calculer le montant potentiel des obligations de conversion de la dette pour le développement susceptibles d'être émises par chaque pays
- évaluer les obstacles potentiels pouvant dissuader les pays créanciers comme les pays débiteurs – et les banques multilatérales et financières – d'adopter cette proposition
- évaluer les ressources politiques et financières nécessaires pour mener à bonne fin cette initiative
- identifier les organismes les mieux placés pour parrainer cette initiative
- identifier une organisation capable de gérer cette initiative.¹²⁵

De même, avant de lancer une campagne de grande ampleur, il sera utile d'en expérimenter le concept en menant un projet pilote. Il faudra par conséquent choisir un pays adapté, volontaire et dont les besoins sont clairement définis, trouver un ou plusieurs pays créanciers qui consentent à annuler une partie de la dette du pays et fixer, de concert avec le pays bénéficiaire, le cadre de contrôle du donateur et de la société civile et l'émission des obligations sur le marché national des capitaux. L'opération peut être relativement rapide, dans la mesure où il n'y a pas besoin de mettre en place de nouveaux accords multilatéraux importants ni de cadre administratif.

Rôle de l'UNESCO

L'UNESCO peut jouer un rôle pilote en promouvant l'utilisation des obligations de conversion de la dette pour le développement comme moyen d'accroître de façon considérable le financement nécessaire à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'éducation à l'horizon 2015. Ce processus pourra comporter plusieurs étapes.

En premier lieu, l'UNESCO peut prendre l'initiative en exposant ce concept novateur à deux groupes qui ont, aujourd'hui, tendance à mener leurs activités de développement chacun de leur côté : d'une part, ceux qui cherchent à mobiliser des sources de financement innovantes en faveur du développement et, d'autre part, ceux qui cherchent à développer les marchés nationaux des capitaux de pays en développement. L'un et l'autre seront invités à une analyse critique du concept et, s'ils le jugent intéressant, être associés à son amélioration. Pour mener à bien cette initiative, l'UNESCO pourra, dans un premier temps, diffuser un rapport (similaire au présent rapport) à des experts de ces deux groupes, puis recueillir leurs commentaires. À l'issue de ce processus d'évaluation, une équipe regroupant une partie de ces experts se réunira pour discuter du concept et formuler des recommandations sur les meilleurs moyens de le mettre en œuvre.

¹²⁵ Il serait intéressant de voir si l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous peut être une structure organisationnelle adaptée pour promouvoir et gérer l'utilisation d'obligations de conversion de la dette pour le développement. L'accent mis par l'IMOA sur la réalisation des OMD relatifs à l'éducation à l'horizon 2015 et la stratégie de soutien des plans nationaux du secteur de l'éducation s'accorde parfaitement avec une approche de financement fondée sur des obligations nationales émises par l'État. La restructuration actuelle de ses opérations à laquelle procède l'IMOA peut précisément être l'occasion de les intégrer dans une nouvelle approche du financement. L'un des objectifs de la réforme de l'IMOA est de « doubler le financement extérieur de l'éducation de base dans les pays à faible revenu, parallèlement à un accroissement du financement national. » Dans certains pays, les obligations de conversion de la dette pour le développement peuvent être un bon moyen d'atteindre cet objectif.

En second lieu, l'UNESCO recherchera des financements et impliquera d'autres partenaires dans l'expérimentation du concept d'obligations de conversion de la dette pour le développement en organisant le programme pilote évoqué ci-dessus.¹²⁶ La phase initiale du programme pilote, consistant à identifier un pays adapté et volontaire pour émettre ces obligations et à trouver un ou plusieurs pays favorables aux conversions de dettes nécessaires, peut être conduite relativement vite et à faible coût. (Même si un programme pilote avec un seul créancier est envisageable, il est largement préférable que plusieurs créanciers y participent. En effet, outre que le volume de financement disponible avec plusieurs créanciers participants est plus élevé, cela permet d'éprouver la coordination entre les créanciers et de voir comment fonctionne le groupe de donateurs à l'échelon national.) La responsabilité et le coût de mise en œuvre effective d'une opération d'obligations de conversion de la dette pour le développement incomberont en grande partie aux créanciers et au pays bénéficiaire. Après expérimentation des obligations de conversion de la dette pour le développement dans le cadre d'un projet pilote, l'UNESCO pourra faire appel à des experts extérieurs pour analyser cette expérience et évaluer l'intérêt de lancer une vaste initiative dans plusieurs pays.

Si ce concept novateur d'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement pour financer des programmes de développement est favorablement reçu, l'UNESCO pourra alors sensibiliser plusieurs créanciers et plusieurs pays à l'utilisation de ces obligations pour accroître de façon substantielle le financement du développement et, plus particulièrement, le financement des investissements dans l'éducation nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Pour l'accompagner dans cette tâche ambitieuse, l'UNESCO recherchera l'appui d'autres organisations multilatérales, de gouvernements donateurs intéressés, de gouvernements de pays en développement, d'organisations de la société civile et du secteur privé. L'UNESCO étudiera également les moyens d'impliquer des donateurs « non traditionnels » (émergents), des créanciers bancaires et des partenaires de la coopération Sud-Sud.

¹²⁶ Parmi les organisations susceptibles d'être partenaires, on peut citer le FMI (au titre de son rôle d'appui à la gestion de la dette dans différents pays), la Banque mondiale (au titre de ses capacités d'appui à des pays dans la mise en œuvre de projets de développement), le Programme des Nations Unies pour le développement (au titre de sa capacité potentielle d'appui aux pays par le biais de son réseau mondial de développement), le Fonds d'équipement des Nations Unies (au titre de son expérience en matière de financement du développement à l'échelon local dans les pays les moins avancés) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (au titre de son appui à l'éducation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays).

Annexe A : Historique de l'allègement de la dette

L'allègement de la dette durant la période pré-PPTE

Dans les premières années de l'après-guerre, période de relative stabilité et de croissance économique modérée, peu de pays ont adressé une requête d'allègement de dette à leurs créanciers commerciaux et souverains. Selon Gamarra et al. (2009), entre 1946 et 1972, neuf pays seulement ont demandé une aide pour honorer leurs engagements au titre du service de la dette : l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Pérou et la Turquie.

Durant cette période et ce, pendant encore de nombreuses années, la principale motivation des créanciers pour aider des pays débiteurs à surmonter des difficultés de remboursement a été la crainte que, si ces pays devenaient insolvable, ils ne perdent tous leurs créances en cours. Ainsi, pensaient-ils, si les créanciers unissaient leurs efforts pour pousser les pays créanciers à résoudre rapidement leurs problèmes économiques (considérés comme étant davantage des problèmes de pénurie de liquidités que des problèmes d'insolvabilité), ils auraient de grandes chances de récupérer la totalité des créances dues.

Cette logique a en particulier abouti à la création en mai 1956 (à l'initiative du Trésor français) du Club de Paris, un groupe informel constitué sur une base volontaire et dont le rôle est de trouver des solutions de restructuration de la dette pour les débiteurs et leurs créanciers bilatéraux officiels (avec le premier accord conclu par le Club de Paris relatif aux arriérés de l'Argentine sur ses crédits fournisseur et acheteur bénéficiaires de garanties publiques). Du côté des créanciers, les membres 'fondateurs' du Club de Paris étaient des pays européens : Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Par la suite, d'autres pays créanciers les ont rejoints (à titre de membres permanents) : Allemagne, Australie, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, Irlande, Japon et Russie.

Dès le départ, l'approche adoptée par le Club de Paris en matière d'allègement de la dette a été essentiellement caractérisée par un rééchelonnement du service de la dette *ad hoc* dans une perspective à court terme négocié au cas par cas (en principe avec une période de consolidation d'un an) et au taux d'intérêt du marché (c'est-à-dire sans *réduction* de la dette). De nombreux pays débiteurs ont donc dû retourner régulièrement au Club pour une nouvelle requête. L'Indonésie, par exemple, a conclu quatre accords consécutifs avec le Club de Paris entre décembre 1966 et avril 1970.

Confrontés à la récession de l'économie mondiale (après deux chocs pétroliers majeurs) et à la chute brutale du cours des produits de base vers le milieu des années 1970, de plus en plus de pays en développement ont été dans l'incapacité d'honorer les engagements massifs sur la dette extérieure qu'ils avaient accumulés pendant la flambée précédente du cours des produits de base et ils se sont tournés vers le Club de Paris pour demander une restructuration de leur dette. Dans les premiers temps, le Club de Paris s'en est tenu à ses 'termes classiques', c'est-à-dire un rééchelonnement à court terme aux taux d'intérêt du marché. Vers la fin des années 1970, toutefois, certains créanciers du Club de Paris ont décidé d'annuler des prêts qu'ils avaient consentis à des pays à faible revenu à des conditions libérales et qui, à ce titre, avaient été auparavant qualifiés de prêts d'Aide publique au développement (APD).

Dans l'intervalle, des créanciers commerciaux, pour la plupart des banques, se sont également lancés dans le rééchelonnement de leurs créances sur des pays (en majorité) à revenu intermédiaire. Comme avec les créanciers bilatéraux du Club de Paris, cette pratique a

débouché sur une approche concertée qui a donné naissance au Club de Londres en 1976.

Ce n'est que vers la fin des années 1980, après plusieurs crises graves d'endettement, que les créanciers du Club de Paris ont compris que le rééchelonnement (répété) à court terme ne serait jamais un bon moyen de résoudre le problème des charges de dette insoutenables que de nombreux pays en développement les plus pauvres continuaient d'accumuler. Face à ce constat, ils ont élaboré de nouveaux termes de traitement de la dette en 1988 : appelés 'termes de Toronto', ils offraient aux créanciers un menu d'options destinées à réduire d'un pourcentage pouvant aller jusqu'à 33,33 % la valeur actualisée (VA) de la dette bilatérale *non concessionnelle* publique et garantie par l'État des pays à faible revenu. Parmi les options possibles figuraient la réduction du stock de la dette, la réduction du service de la dette et la prolongation du service de la dette sans remise de dette (d'où son qualificatif d'option 'commerciale').

En 1989, les membres du Club de Paris ont procédé à une nouvelle série d'annulation de prêts d'APD. D'autres initiatives d'allègement de dette ont été lancées, parmi lesquelles la Facilité de réduction de la dette gérée par la Banque mondiale (IDA) par laquelle des donateurs bilatéraux octroient des subventions à des pays débiteurs pour des rachats de dette due à des créanciers commerciaux, ou les accords Brady, en vertu desquels des créanciers commerciaux peuvent échanger des titres de dettes improductifs détenus par des pays (en majorité) à revenu intermédiaire d'Amérique latine contre de nouvelles obligations à des conditions plus favorables (plus 'concessionnelles').

Au cours des années qui ont suivi, les termes de Toronto se sont à leur tour révélés insuffisants pour résoudre ce qui est apparu davantage comme un problème d'insolvabilité (que simplement de pénurie de liquidités). Dès lors, différents 'menus' d'options de plus en plus généreux pour une réduction additionnelle de la dette se sont succédés : les 'termes de Toronto renforcés' ou 'termes de Londres' pour les pays à faible revenu en 1991, portant le niveau de réduction de la dette à 50 % de la valeur actualisée de la dette non APD, puis les 'termes de Naples' en 1994, ouvrant droit à réduire de 67 % la valeur actualisée de la dette, et les 'termes de Houston' en 1990 destinés aux pays à *revenu intermédiaire de la tranche inférieure* qui amélioreraient les modalités fixées dans les 'termes classiques', mais toujours sans réduction de la dette.

Pour la première fois, les termes de Londres et de Houston définis par le Club de Paris prévoyaient aussi la possibilité de convertir, sur une base volontaire et bilatérale, la totalité de la dette APD ou une partie de la dette non APD détenue par des membres du Club de Paris contre l'engagement du pays débiteur d'effectuer des investissements dans le domaine social, commercial ou environnemental. Les années 1990 ont donc été marquées par une première vague d'opérations bilatérales dites de 'conversion de la dette en faveur du développement' axées vers divers secteurs (notamment l'éducation), faisant suite à des initiatives antérieures de conversion de dette commerciale, telles que les échanges de créances contre actifs dans les années 1980 et les échanges dettes/nature à partir du milieu des années 1980.

Parallèlement à ces formules, des initiatives bilatérales plus institutionnalisées ont vu le jour, en particulier l'*Enterprise for the Americas Initiative* (EAI) aux États-Unis (qui existe depuis 1990), le Programme suisse de désendettement (depuis 1991) et l'Initiative française de création du Fonds Libreville (depuis 1992). L'*EcoFund* polonais (depuis 1991) fait aussi partie des initiatives multilatérales d'importance notable.

L'allègement de la dette à l'époque PPTE

Vers le milieu des années 1990, alors que les mécanismes existants d'allègement de la dette semblaient avoir réduit l'endettement de quelques pays, pour la plupart des pays à revenu intermédiaire, un nombre relativement élevé d'autres pays, en majorité des pays à faible revenu, était aux prises avec des difficultés persistantes et croissantes d'endettement extérieur, notamment à cause de la part élevée de dette qu'ils devaient à des institutions multilatérales. En effet, jusqu'alors, les créanciers multilatéraux avaient été exclus des initiatives d'allègement de dette.

C'est pour remédier à ce déséquilibre que la Banque mondiale et le FMI ont décidé de lancer l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), en septembre 1996. L'initiative PPTE initiale visait à ramener à un niveau supportable la dette de pays pauvres très endettés éligibles, capables de justifier de résultats satisfaisants de leurs politiques dans le passé et affichant une volonté de mettre en place des programmes d'ajustement macroéconomique et de réforme structurelle. Le Club de Paris leur a emboîté le pas en novembre 1996, en remplaçant ses termes de Naples par les 'termes de Lyon' qui portent le taux maximal d'annulation à 80 % de la valeur actualisée de la dette non concessionnelle pour les PPTE éligibles.

La finalité essentielle de l'Initiative PPTE était d'entreprendre un effort *global et ponctuel* d'annulation de la dette susceptible d'engager les pays pauvres, même les plus endettés, dans la voie de la croissance économique et de les affranchir définitivement de négociations à répétition sur le rééchelonnement et la réduction de la dette.

Les pays débiteurs éligibles à l'IDA étaient choisis sur la base du « niveau soutenable » de leur dette, c'est-à-dire un niveau situé respectivement au-delà de 20-25 % pour le ratio du service de la dette sur les exportations et de 200-250 % (valeur actualisée) pour le ratio du stock de la dette sur les exportations, une fois épuisés tous les autres mécanismes traditionnels d'allègement, tels que le traitement selon les termes de Naples.

Ayant obtenu des résultats satisfaisants dans la poursuite des programmes de réforme définis par le FMI et l'IDA pendant trois années, les PPTE éligibles atteignent le 'point de décision', point auquel le FMI et la Banque mondiale décident du montant d'allègement de dette nécessaire pour ramener la dette à un niveau 'soutenable' (à l'issue d'une analyse de viabilité de la dette, AVD). Vient ensuite une deuxième période de trois ans, durant laquelle les PPTE poursuivent les programmes jusqu'à atteindre le 'point d'achèvement', qui aboutit à un allègement de dette complet et irrévocable afin de ramener l'endettement aux seuils mentionnés ci-dessus.

La réduction de la dette finale au point d'achèvement implique une répartition équitable des coûts encourus entre les membres du Club de Paris, les autres créanciers bilatéraux (non membres du Club de Paris), les créanciers commerciaux et les institutions multilatérales ; l'Initiative PPTE est le premier dispositif véritablement global d'allègement de la dette.

En septembre 1999, à l'issue d'un vaste processus d'examen et de consultation (et sous la pression croissante d'organisations de la société civile, comme le mouvement Jubilé de l'an 2000), la Banque mondiale et le FMI ont lancé une Initiative PPTE renforcée destinée à éliminer quelques-unes des points faibles de l'Initiative initiale.

En premier lieu, les indicateurs définissant le seuil d'endettement soutenable ont été abaissés afin d'élargir l'accès d'un plus grand nombre de pays à l'initiative et de permettre aux pays déjà éligibles de bénéficier d'un allègement de dette plus important. En parallèle, les créanciers du Club de Paris ont adopté, en novembre 1999, de nouvelles conditions de traitement en remplacement des termes de Lyon, les 'termes de Cologne', qui portent le taux

d'annulation de la valeur actualisée de la dette à 90 % (voire plus si nécessaire). Une deuxième modification a été apportée à l'initiative initiale, avec la mise en place d'un point d'achèvement 'flottant' (qui remplace la période d'intérim fixe de trois ans) qui marque la date à laquelle le pays concerné a rempli les pré-conditions fixées (au point de décision) relativement aux secteurs sociaux et aux réformes structurelles. Le quatrième amendement (et peut-être le plus important) a été la décision de subordonner la progression des pays débiteurs dans le processus PPTE à la préparation et au suivi de leurs Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), ce qui a permis de rendre plus visible et plus explicite le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté.

Les DSRP sont des documents qui énoncent les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux à moyen terme en matière de réduction de la pauvreté, ainsi que les plans financiers associés, et qui sont préparés en principe dans le cadre d'une consultation entre les pouvoirs publics, les parties prenantes nationales et les partenaires extérieurs du développement. La préparation d'un DSRP, ou du moins d'une version provisoire, est devenue une condition pour passer le point de décision. Pour atteindre le point d'achèvement PPTE, les pays doivent en outre adopter un DSRP complet et mettre en œuvre les stratégies qui y sont définies avec des résultats satisfaisants pendant un an. Le DSRP est devenu une pièce maîtresse de l'ensemble du dispositif de prêts concessionnels du FMI et de la Banque mondiale.

En décembre 2010, les pays ayant bénéficié de l'annulation de la dette au titre de l'Initiative PPTE étaient au nombre de 36 (en majorité des pays d'Afrique), dont 32 ayant déjà franchi le point d'achèvement (quatre pays sont arrivés au point de décision et poursuivent le processus PPTE). Si l'on y ajoute les quatre autres pays jugés potentiellement admissibles à l'initiative PPTE, ce chiffre s'élève à un total de 40 pays. Le tableau A dresse la liste de tous les pays PPTE en fonction du stade d'avancement du processus qu'ils ont atteint.

Tableau A1 : Classification des pays PPTE (à la mi-décembre 2010)

Pays ayant dépassé le point d'achèvement (32)		
Afghanistan	Ghana	Nicaragua
Bénin	Guinée-Bissau	Niger
Bolivie	Guyana	Rwanda
Burkina Faso	Haïti	Sao Tomé-et-Príncipe
Burundi	Honduras	Sénégal
Cameroun	Libéria	Sierra Leone
République Centrafricaine	Madagascar	Tanzanie
République du Congo	Malawi	Togo
République démocratique du Congo	Mali	Ouganda
Éthiopie	Mauritanie	Zambie
Gambie	Mozambique	
Pays en phase intérimaire (entre les points de décision et d'achèvement (4))		
Tchad	Côte d'Ivoire	
Comores	Guinée	
Pays potentiellement admissibles, n'ayant pas atteint le point de décision (4)		
Érythrée	République kirghize	
Somalie	Soudan	

Source : Site Internet du FMI (2011)

Selon les derniers rapports de l'IDA et du FMI (2010), les créanciers du Club de Paris et les quatre plus gros créanciers multilatéraux (IDA, FMI, Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement), qui représentent près de 74 % du total des coûts de l'Initiative PPTE (pour l'ensemble des 40 PPTE), ont accordé la quasi-totalité de leur part d'allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE. Toutefois, la participation totale des créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris (estimée à 13 % du total des coûts) reste faible et se situe autour de 35-40 % de leur part, avec des écarts importants *au sein de ce* groupe de créanciers. La contribution des créanciers commerciaux (et d'un groupe de petits créanciers multilatéraux) à cette initiative est moins clairement établie.

L'allègement de la dette durant la période post-PPTE

Les créanciers du Club de Paris ont été quasi-unanimes pour 'faire un pas' et aller au-delà des termes de Cologne en consentant un allègement de 100 % de leur dette à leurs débiteurs PPTE.¹²⁷ Cette décision a incité les Institutions financières internationales (IFI) à suivre leur exemple.

En 2006, au lendemain du sommet du G8 de Gleneagles de 2005, le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement (FAD) se sont mis d'accord pour compléter l'Initiative PPTE par une Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui consiste à annuler l'intégralité de leurs créances admissibles restantes sur les pays PPTE ayant atteint (ou en voie d'atteindre) le point d'achèvement.

L'IADM a été conçue dans l'optique d'aider les PPTE à progresser vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) grâce à des ressources supplémentaires provenant de donateurs, plutôt que comme un mécanisme de viabilité de la dette. De fait, le fardeau de la dette était déjà considéré comme soutenable après les Initiatives PPTE initiale et renforcée.

Il est à noter que, à la différence de l'Initiative PPTE, l'IADM n'envisage pas d'annuler parallèlement les créances de créanciers bilatéraux (membres ou non du Club de Paris), de créanciers commerciaux, ni d'autres institutions multilatérales que les trois institutions susmentionnées (même si les créanciers bilatéraux remboursent l'intégralité des coûts des allègements de dette IADM encourus par l'IDA et le FAD, ainsi qu'une partie des coûts dus au FMI). En mars 2007, cependant, la Banque interaméricaine de développement a décidé d'effacer la totalité de ses créances sur cinq pays PPTE de l'Hémisphère occidental ayant franchi le point d'achèvement.

Le Club de Paris a, de son côté, cherché une réponse globale sur mesure pour faire face à la situation d'endettement de pays à revenu intermédiaire et d'autres pays non éligibles à l'initiative PPTE, qui a conduit à l'adoption, en octobre 2003, de l'approche d'Évian. Dans le cadre de l'approche d'Évian, les créanciers du Club de Paris acceptent de considérer la soutenabilité de la dette de pays non PPTE en s'appuyant sur les analyses effectuées par le FMI, le pouvoir de décision demeurant toutefois à la discrétion des créanciers bilatéraux, et de faire une distinction entre les problèmes de liquidité et les problèmes de solvabilité. Dans ce dernier cas, l'allègement de la dette est consenti au cas par cas et sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre d'un processus en trois étapes s'étendant sur plusieurs années. L'approche d'Évian a clairement inspiré les formules plus complètes de traitement de dette en Club de Paris appliquées à l'Iraq (2004) et au Nigéria (2005), même si des facteurs politiques ont, sans aucun doute, aussi joué un rôle important en la matière. Les deux initiatives ont été

¹²⁷ On trouvera une analyse comparative de ces engagements additionnels dans Gueye et al. (2007) pp. 22-25.

très largement promues par le G8.

Par ailleurs, la dette de pays non PPTe et les titres de dette non éligibles de pays PPTe ont fait l'objet d'une nouvelle vague d'opérations bilatérales de conversion de la dette entre des membres du Club de Paris et leurs débiteurs. La conversion de dette est, du reste, toujours présente dans le débat sur l'allègement de la dette. Force est néanmoins de noter le regain d'intérêt que connaissent ces dernières années des initiatives de conversions novatrices, avec le foisonnement de propositions nouvelles dans différents secteurs (voir texte principal).

De même, plus récemment, diverses initiatives importantes *complémentaires* des efforts d'allègement de dette sont apparues. Un premier exemple est le cadre de viabilité de la dette (CVD) établi conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour les pays à faible revenu et mis en œuvre depuis avril 2005. Ce cadre a pour objet de contrôler les ratios de dette et d'effectuer des tests de résistance. Des scénarios sont exécutés pour examiner l'effet potentiel de l'endettement de ces pays à faible revenu en cas de chocs. Un deuxième exemple est la Facilité de gestion de la dette (FGD) lancée en novembre 2008 par la Banque mondiale pour les pays à faible revenu, qui est un mécanisme d'aide multilatéral visant à améliorer la capacité de gestion de la dette et à prévenir des problèmes d'endettement futur en offrant des outils et une formation spécifique. Une troisième initiative complémentaire est la Facilité africaine de soutien juridique (ALSJ), créée au milieu de l'année 2009 par la Banque africaine de développement, dans le but de fournir une assistance technique et de renforcer les capacités juridiques de pays africains PPTe confrontés à des procès en recouvrement de créances intentés par ce que l'on appelle les 'fonds vautours'. Ces fonds privés achètent, à bas prix sur le marché secondaire, des titres de dette d'entités en difficulté, puis intentent un procès pour tenter d'en récupérer la valeur nominale. Plusieurs créanciers bilatéraux, notamment le Royaume-Uni et la Belgique, ont également adopté une législation spécialement destinée à lutter contre les activités des fonds vautours.

Annexe B : Structure de la dette extérieure par pays

Structure de la dette extérieure PGE en millions de dollars EU courants, fin 2009

PSTE (40)

Nom du pays	Multilat.		Bilatérale		Comm.	Obligat.	Banques	Autre comm.	TOTAL	TOTAL conc.
	Multilat.	conc.	Bilatérale	conc.						
Afghanistan	1.111,7	1.111,7	1.090,4	979,3	0,4	0,0	0,0	0,4	2.202,5	2.091,0
Bénin	801,5	799,0	188,1	186,2	0,0	0,0	0,0	0,0	989,6	985,3
Bolivie	1.978,5	1.222,1	482,1	463,2	84,1	0,0	73,3	10,8	2.544,7	1.685,2
Burkina Faso	1.402,3	1.397,5	303,0	288,9	19,6	0,0	0,0	19,6	1.724,8	1.686,4
Burundi	321,8	311,5	98,0	94,0	0,0	0,0	0,0	0,0	419,8	405,4
Cameroun	682,2	585,6	1.434,9	1.434,9	10,8	0,0	10,6	0,2	2.127,9	2.020,5
Rép. centrafricaine	59,6	56,5	156,4	151,5	34,4	0,0	0,0	34,4	250,4	208,1
Rép. démoc. du Congo	4.186,5	2.966,7	6.309,6	4.467,1	291,8	0,0	0,4	291,5	10.788,0	7.433,7
Rép. du Congo	462,9	380,0	3.398,4	2.937,9	923,9	0,0	779,5	144,4	4.785,2	3.318,0
Éthiopie	2.310,4	2.179,3	1.242,8	1.033,5	1.259,1	0,0	0,0	1.259,1	4.812,4	3.212,7
Ghana	2.230,4	2.186,8	339,2	289,9	1.556,2	750,0	589,0	217,1	4.125,8	2.476,7
Guyana	447,9	435,3	312,1	285,4	21,0	0,0	3,5	17,5	781,0	720,6
Gambie	313,7	311,0	134,6	134,6	1,0	0,0	1,0	0,0	449,2	445,6
Haïti	519,8	519,8	557,7	557,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1.077,5	1.077,5
Honduras	1.516,7	1.159,0	842,8	811,5	87,0	50,0	25,7	11,3	2.446,5	1.970,5
Libéria	154,5	137,1	501,8	493,5	20,5	0,0	20,5	0,0	676,8	630,7
Madagascar	1.446,8	1.420,7	392,5	217,5	6,8	0,0	5,9	0,9	1.846,1	1.638,2
Malawi	539,8	517,3	349,5	349,5	10,1	0,0	10,1	0,0	899,4	866,8
Mali	1.503,9	1.447,4	1.080,9	1.063,0	6,9	0,0	6,9	0,0	2.591,6	2.510,3
Mauritanie	1.113,5	1.006,2	724,7	626,7	12,4	0,0	12,4	0,0	1.850,6	1.632,9
Mozambique	1.996,0	1.951,0	1.329,8	1.212,0	28,5	0,0	0,0	28,5	3.354,3	3.163,0
Nicaragua	1.447,6	1.345,2	1.009,5	677,0	3,5	0,0	0,1	3,4	2.460,6	2.022,2
Niger	684,4	677,6	224,9	224,5	0,0	0,0	0,0	0,0	909,3	902,1
Rwanda	631,3	631,3	94,1	94,1	0,0	0,0	0,0	0,0	725,5	725,5
Sao Tomé-et-Principe	43,3	38,5	128,3	115,4	0,0	0,0	0,0	0,0	171,6	154,0
Sénégal	1.810,0	1.732,2	949,1	763,6	201,9	200,0	1,9	0,0	2.960,9	2.495,8
Sierra Leone	308,2	301,2	62,7	62,2	0,0	0,0	0,0	0,0	370,9	363,4
Tanzanie	3.573,2	3.456,5	946,6	783,5	117,6	0,0	58,8	58,9	4.637,4	4.240,0
Ouganda	2.017,2	1.945,8	203,1	163,6	24,7	0,0	0,2	24,5	2.245,0	2.109,4
Zambie	881,1	746,8	222,0	161,9	107,0	0,0	60,7	46,3	1.210,1	908,7
Comores	214,6	214,6	49,2	49,2	0,0	0,0	0,0	0,0	263,8	263,8
Côte d'Ivoire	2.373,6	2.150,0	6.540,2	3.602,4	2.065,1	1.930,7	134,4	0,1	10.979,0	5.752,5
Tchad	1.479,4	1.451,4	199,2	164,3	32,5	0,0	0,1	32,4	1.711,2	1.615,6
Guinée	1.826,9	1.787,3	965,5	818,4	34,8	0,0	22,8	12,0	2.827,3	2.605,7
Guinée-Bissau	506,7	499,3	443,0	417,5	0,0	0,0	0,0	0,0	949,7	916,8
Togo	836,9	829,2	664,6	468,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1.501,5	1.298,1
Érythrée	657,5	653,7	314,6	234,6	40,9	0,0	0,0	40,9	1.013,0	888,7

République kirghize	1.309,5	1.306,0	1.010,0	1.010,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.319,5	2.316,0
Somalie	805,3	783,8	1.144,5	827,4	37,7	0,0	0,0	37,7	1.987,5	1.611,1
Soudan	3.153,9	2.990,1	7.395,1	3.897,5	2.448,6	0,0	1.944,9	503,7	12.997,6	6.887,6
TOUTS LES PAYS	49.660,9	45.641,9	42.925,7	22.612,8	9.488,8	2.920,7	2.762,6	2.705,6	102.985,5	78.255,7

Autres PFR (10)

Structure de la dette extérieure PGE en millions de dollars EU courants, fin 2009

Nom du pays	Multilat.	Multilat. conc.	Bilatérale	Bilatérale conc.	Comm.	Obligat.	Banques	Autre comm.	TOTAL	TOTAL conc.
Bangladesh	18.376,4	17.230,6	2.745,7	2.731,9	84,3	0,0	14,5	69,8	21.206,3	19.962,5
Cambodge	1.501,4	1.501,4	2.598,0	2.587,7	0,0	0,0	0,0	0,0	4.099,4	4.089,1
Kenya	3.861,5	3.808,3	2.330,1	2.175,7	351,6	0,0	243,2	108,4	6.543,2	5.984,1
Rép. démoc. de Corée	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
RDP Lao	2.002,8	1.984,6	920,0	920,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.922,8	2.904,6
Myanmar	1.340,8	1.340,8	4.003,7	3.875,1	975,5	0,0	546,2	429,4	6.320,1	5.216,0
Népal	3.210,6	3.210,6	348,7	348,7	3,7	0,0	0,0	3,7	3.563,0	3.559,2
Îles Salomon	111,5	109,6	21,2	21,2	0,2	0,0	0,0	0,2	132,9	130,8
Tadjikistan	826,2	810,7	776,9	776,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1.603,0	1.587,5
Zimbabwe	1.618,7	662,8	1.677,0	1.254,5	446,1	0,0	279,3	166,8	3.741,8	1.917,2
TOUTS LES AUTRES PFR	22.849,8	20.659,2	15.421,2	14.601,8	1.861,5	0,0	1.082,2	778,2	59.422,5	45.251,1

Autres PRITI (46)

Structure de la dette extérieure PGE en millions de dollars EU courants, fin 2009

Nom du pays	Multilat.	Multilat. conc.	Bilatérale	Bilatérale conc.	Comm.	Obligat.	Banques	Autre comm.	TOTAL	TOTAL conc.
Angola	440,9	440,1	4.379,0	3.927,6	8.901,9	0,0	7.953,3	948,6	13.721,8	4.367,7
Arménie	1.426,8	1.372,0	948,2	948,2	1,4	0,0	0,0	1,4	2.376,3	2.320,2
Belize	245,4	74,5	162,0	150,4	655,2	21,0	634,2	0,1	1.062,7	224,9
Bhoutan	286,0	277,9	476,4	81,6	0,0	0,0	0,0	0,0	762,4	359,5
Cap Vert	532,4	492,4	155,8	153,4	6,5	0,0	0,2	6,3	694,7	645,8
Chine	33.156,2	9.521,0	34.923,0	33.547,8	25.046,0	10.826,0	2.735,0	11.485,0	93.125,2	43.068,8
Djibouti	403,1	398,0	313,6	304,3	15,2	0,0	15,2	0,0	731,9	702,3
Équateur	4.336,2	899,2	1.509,0	1.010,1	1.065,1	873,2	134,0	57,9	6.910,3	1.909,3
Rép. arabe d'Égypte	8.413,2	3.171,9	19.915,3	18.417,4	2.293,5	1.883,3	325,5	84,7	30.621,9	21.589,3
El Salvador	3.199,7	464,9	667,4	653,3	2.263,9	2.173,7	66,2	24,1	6.131,0	1.118,2
Géorgie	1.535,3	1.406,5	559,7	559,5	501,0	500,0	0,0	1,0	2.596,0	1.966,0
Guatemala	3.619,9	392,9	355,9	352,6	955,0	955,0	0,0	0,0	4.930,9	745,5
Inde	41.486,1	26.393,6	22.779,7	21.039,8	12.265,1	5.542,2	6.624,8	98,1	76.530,9	47.433,5
Indonésie	21.052,4	3.500,6	42.271,6	40.076,6	22.696,2	14.344,2	5.810,0	2.542,1	86.020,3	43.577,3
Iraq	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Jordanie	2.361,4	828,9	2.739,7	2.677,1	343,8	181,2	11,7	150,9	5.444,8	3.506,1
Kiribati	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Kosovo	358,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	358,5	0,0
Lesotho	607,3	577,5	60,3	57,8	13,6	0,0	13,0	0,6	681,1	625,2

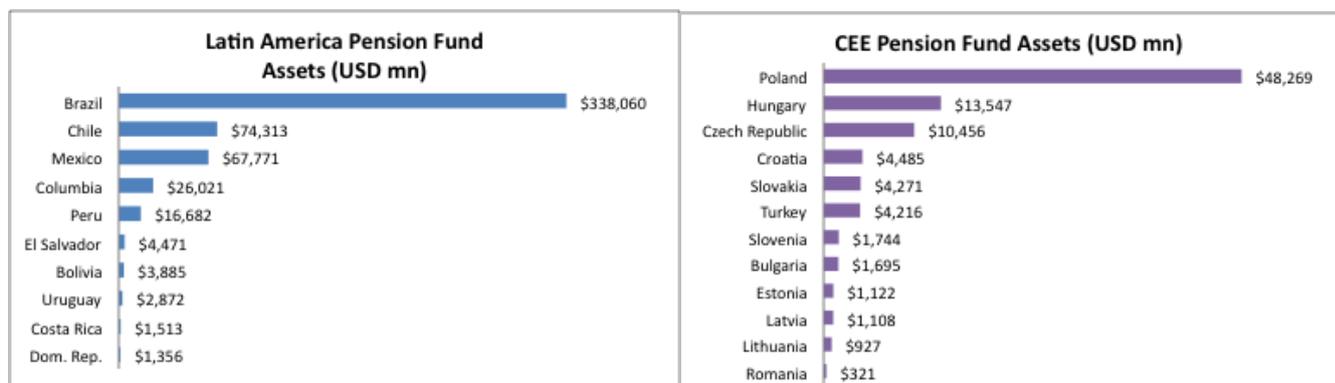
Maldives	288,4	206,3	183,5	72,5	97,5	0,0	97,5	0,0	569,4	278,8
Îles Marshall	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ét. Féd. de Micronésie	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Moldova	514,3	369,1	264,7	132,2	3,6	0,0	3,6	0,0	782,6	501,3
Mongolie	1.069,4	1.069,4	663,7	663,7	84,0	75,0	0,0	9,0	1.817,1	1.733,1
Maroc	10.020,7	1.825,4	6.693,7	6.208,7	2.504,2	0,0	2.258,7	245,4	19.218,5	8.034,2
Nigéria	3.391,1	3.078,6	492,3	400,4	273,1	0,0	82,8	190,3	4.156,5	3.479,0
Pakistan	23.506,3	17.019,1	15.590,8	14.580,0	2.386,5	2.150,0	75,2	161,3	41.483,6	31.599,0
Papouasie-N-Guinée	724,0	436,3	276,4	271,4	36,5	0,0	3,3	33,2	1.036,9	707,7
Paraguay	1.398,0	356,7	627,7	542,2	282,0	0,0	274,8	7,1	2.307,7	899,0
Philippines	8.447,7	1.162,3	13.611,3	13.272,4	19.679,4	18.522,4	800,4	356,6	41.738,4	14.434,6
Samoa	180,1	179,8	46,3	46,3	0,0	0,0	0,0	0,0	226,4	226,1
Sri Lanka	5.875,0	5.325,7	6.053,8	5.778,4	1.718,0	1.000,0	647,8	70,2	13.646,8	11.104,1
Swaziland	254,7	93,8	115,8	75,0	20,3	0,0	20,3	0,0	390,8	168,8
Rép. arabe syrienne	1.656,6	954,8	2.823,8	2.775,9	0,0	0,0	0,0	0,0	4.480,4	3.730,7
Thaïlande	208,4	74,6	6.260,6	6.226,8	4.715,8	1.754,0	2.817,7	144,1	11.184,8	6.301,4
Timor-Leste	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Tonga	72,8	72,5	30,8	30,8	0,9	0,0	0,0	0,9	104,5	103,3
Tunisie	6.511,5	1.231,8	3.447,6	3.293,7	4.877,6	3.776,2	993,9	107,4	14.836,6	4.525,5
Turkménistan	17,4	0,0	392,1	390,5	53,9	0,0	42,3	11,5	463,3	390,5
Tuvalu	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ukraine	4.237,4	0,0	1.546,9	1.357,2	4.664,8	3.120,7	526,9	1.017,1	10.449,0	1.357,2
Ouzbékistan	1.065,0	203,4	1.843,0	1.764,6	329,9	0,0	73,3	256,5	3.237,9	1.968,0
Vanuatu	68,6	65,4	30,2	30,2	0,0	0,0	0,0	0,0	98,8	95,6
Vietnam	10.311,9	9.497,5	11.346,4	10.895,9	1.745,1	1.041,1	585,0	119,0	23.403,4	20.393,4
Cisjordanie et Gaza	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Rép. du Yémen	3.158,8	3.158,8	2.697,7	2.683,6	4,8	0,0	4,8	0,0	5.861,2	5.843,4
TOUS les autres PRITI	206.438,9	96.593,1	207.255,5	195.450,1	120.501,0	68.739,2	33.631,3	18.130,5	534.195,4	292.043,2

Source: Base de données en ligne *Global Development Finance* de la Banque mondiale (2011) ; Acronymes : PGE = publique et garantie par l'État, PPTE = pays pauvre très endetté, PFR = pays à faible revenu, PRITI = pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Annexe C : Résumé de l'Enquête AMF sur les fonds de pension

Les graphiques présentés ci-dessous sont le résultat d'une enquête conduite par AFM sur les actifs détenus par les fonds de pension dans 45 pays émergents d'Afrique, d'Asie, d'Europe centrale et orientale (*Central and Eastern Europe, CEE*) et d'Amérique latine. Le but de cette enquête n'était pas d'offrir une étude exhaustive de tous les fonds de pension potentiels de pays en développement, ni une étude exhaustive de chaque pays. Il était plutôt de dresser un état des lieux des fonds de pension des marchés émergents en vue de comprendre leur capacité potentielle de contribuer au développement de leurs propres économies nationales.

C'est dans cet esprit que l'équipe d'AMF a mené des recherches sur chaque pays via Internet. Lorsque cela était possible, les sources d'information consolidées ont été complétées par les données communiquées par des organismes nationaux de réglementation, des administrateurs de fonds de pension et des associations. Pour maints pays, aucune source consolidée n'était disponible ; dans ce cas, des sources spécifiques au pays ont été utilisées. Étant donné la variété et les disparités entre les pays, les données se rapportent parfois à des années différentes ou les méthodes de présentation des rapports employées diffèrent. Le manque de données récentes et aisément accessibles est particulièrement marqué dans de nombreux pays africains, et il faut alors, dans la plupart des cas, se contenter d'estimations approximatives des actifs des pensions.



Actifs de fonds de pension en Amérique latine
(en millions de dollars EU)

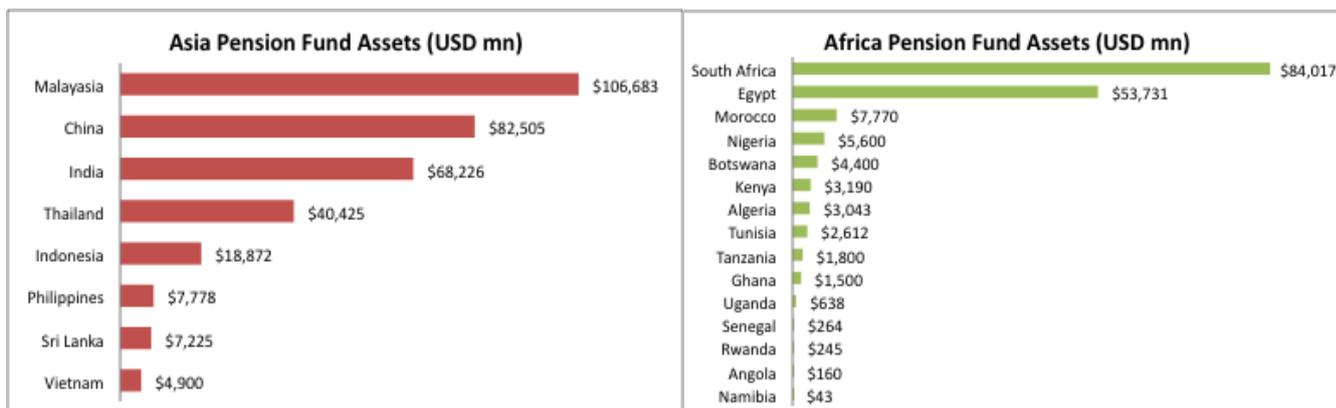
de haut en bas :

Brésil, Chili, Mexique, Colombie, Pérou, El Salvador,
Bolivie, Uruguay, Costa Rica, République dominicaine

Actifs de fonds de pension en Europe centrale et orientale
(en millions de dollars EU)

de haut en bas :

Pologne, Hongrie, République tchèque, Croatie, Slovaquie,
Turquie, Slovénie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie,
Roumanie



Actifs de fonds de pension en Asie
(en millions de dollars EU)

de haut en bas :

Malaisie, Chine, Inde, Thaïlande, Indonésie,
Philippines, Sri Lanka, Vietnam

Actifs de fonds de pension en Afrique
(en millions de dollars EU)

de haut en bas :

Afrique du Sud, Égypte, Maroc, Nigéria, Botswana, Kenya,
Algérie, Tunisie, Tanzanie, Ghana, Ouganda, Sénégal,
Rwanda, Angola, Namibie

Annexe D : Un exemple

On trouvera sur la feuille de calcul ci-jointe un exemple des flux financiers que peuvent représenter des obligations de conversion de la dette pour le développement dans un pays en développement.

Dans le cadre supérieur de la feuille de calcul, sont indiqués les montants de dette annulés par huit créanciers (de A à H). À droite de chaque dette figurent les paiements annuels correspondants restant à effectuer au titre du service de la dette. Ces paiements s'étendent sur une période allant de huit à vingt-cinq ans. Pour simplifier, le taux d'intérêt annuel de ces paiements est, par convention, fixé uniformément à 7 %. Le total des paiements au titre du service de la dette qui sont annulés s'élève à 37,2 millions de dollars la première année et les montants annuels commencent à diminuer après la huitième année.

Dans cet exemple, on admet que les créanciers n'accordent aucune décote sur les montants des fonds de contrepartie que le pays bénéficiaire doit verser au fonds de conversion de la dette (DCF) ouvert à sa banque centrale. Il s'agit toutefois de fonds en monnaie locale, et non en devises étrangères. Pour visualiser clairement cette différence sur la feuille de calcul, tous les flux financiers en monnaie locale sont indiqués en caractères italiques.

Dans le cadre inférieur de la feuille de calcul, on voit que le gouvernement bénéficiaire peut émettre des obligations assorties d'échéances variables, de façon à ce que les paiements annuels du service de la dette sur ces obligations n'excèdent pas les fonds disponibles sur le compte de conversion de la dette à un instant donné. Ces obligations portent intérêt aux taux des marchés de capitaux locaux, lesquels varient en fonction des échéances des obligations pour refléter une courbe de rendement normal avec des taux plus élevés pour des échéances plus longues. On admet que les pouvoirs publics ont la possibilité d'émettre des obligations assorties d'échéances allant jusqu'à vingt ans. Ces différentes échéances permettent un ajustement optimal à la demande d'obligations sur le marché. (Les investisseurs recherchent des obligations assorties de différentes échéances selon le cas. Les banques, par exemple, achètent de préférence des obligations à cinq ans, voire dix, mais pas à quinze ou vingt ans. Les fonds de pension et les sociétés d'assurances s'intéressent plutôt à des obligations à dix ou vingt ans.)

Dans cet exemple, deux obligations d'un montant total de 100 millions de dollars sont émises dans un premier temps. Le paiement annuel du service de la dette à ce titre étant de 15,5 millions de dollars et le gouvernement étant obligé de verser 37,2 millions de dollars sur le fonds DCF (montant économisé sur les paiements du service de la dette sur ces obligations annulés par les donateurs), cela dégage un solde de 21,8 millions de dollars sur le fonds DCF. En l'occurrence, les flux entrants et sortants du DCF sont gérés de telle sorte que le solde des fonds présents dans le DCF ne devienne pas inférieur au montant des paiements annuels du service de la dette. (En fait, dans l'exemple, le solde est parfois très supérieur à ce montant. Et, comme ce solde est porteur d'intérêts, lesquels ne sont pas comptabilisés ici, le ratio est même encore plus élevé.)

Comme les échéances des obligations nationales sont, en général, plus courtes que les échéances résiduelles des obligations annulées par les donateurs, le gouvernement peut alors émettre progressivement de nouvelles obligations. Dans l'exemple, 50 millions de dollars d'obligations à vingt ans sont émises la deuxième année, 40 millions de dollars d'obligations à cinq ans la troisième année, 40 millions de dollars d'obligations à vingt ans la sixième année, 30 millions de dollars d'obligations à dix ans la huitième année et 50 millions de dollars d'obligations à quinze ans la onzième année. Le gouvernement peut émettre au total 310 millions de dollars d'obligations nationales. Au bout des vingt-cinq ans, le solde du DCF sera de

43,4 millions de dollars. La somme des paiements du service de la dette sur les obligations nationales émises et du solde du DCF est égale au montant total des fonds de contrepartie versés sur le compte durant ces vingt-cinq années (731,5 millions de dollars).

Il convient de remarquer que, si les fonds mobilisés grâce à l'émission d'obligations nationales doivent aussi être versés sur le DCF jusqu'à ce qu'ils soient affectés à des programmes et des projets de développement particuliers, ces flux entrants et sortants du DCF ne sont pas représentés dans le présent exemple.

Légendes de la feuille de calcul ci-dessous :

MODÈLE D'OBLIGATION DE CONVERSION DE LA DETTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Debt provided for conversion:	Dettes disponibles pour conversion
Creditor:	Créancier
Debt:	Dettes
Years:	Années
Interest Rate:	Taux d'intérêt
Annual Payment as % of debt:	Versement annuel en % de la dette
Annual external debt service payments:	Paiements annuels au titre du service de la dette extérieure
Millions of \$US:	Millions de dollars EU
Total:	Total
Millions of \$US equivalents in local currency:	Millions de dollars EU équivalents en monnaie locale
Inflows into Debt Conversion Account:	Versements au compte de conversion de la dette
Debt Conversion Development Bonds (DCDBs):	Obligations de conversion de la dette pour le développement
Size of Bond:	Montant de l'obligation
Tenor:	Échéance
Interest Rate:	Taux d'intérêt
Annual domestic debt service payments:	Paiements annuels au titre du service de la dette intérieure
Bonds issued in Year 'n':	Obligations émises durant l'année 'n'
Total:	Total
Debt Conversion Account (DCA):	Compte de conversion de la dette (DCA)
Inflows into DCA:	Versements au compte DCA
Outflows from the DCA:	Prélèvements sur le compte DCA
Net Flows into DCA:	Flux nets versés au compte DCA
Balance in DCA:	Solde du compte DCA
DCA Balance as % of Debt Service:	Solde DCA en % du service de la dette
*Note: These flows exclude deposits made from the proceeds of issuing DCDBs or withdrawals to fund programs designed to achieve the MDGs.	*N.B. : Ces flux ne tiennent pas compte des dépôts provenant du produit de l'émission d'obligations de conversion de la dette pour le développement ou des prélèvements effectués pour financer des programmes visant à la réalisation des OMD.

	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	Totals
\$	5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 5.9	\$ 146.9
											✓\$ 70.8
\$	1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 1.9	\$ 46.5
\$	8.0	\$ 8.0	\$ 8.0	\$ 8.0	\$ 8.0						✓\$ 160.5
											✓\$ 30.6
											✓\$ 59.0
\$	1.5	\$ 1.5	\$ 1.5	\$ 1.5	\$ 1.5						✓\$ 30.6
\$	7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 7.6	\$ 186.6
✓	\$24.8	✓\$24.8	✓\$24.8	✓\$24.8	✓\$24.8	✓\$15.2	✓\$15.2	✓\$15.2	✓\$15.2	✓\$15.2	\$ 731.5
	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$15.2	\$15.2	\$15.2	\$15.2	\$15.2	\$ 731.5
											✓\$ 110.1
											✓\$ 81.4
\$	8.0	\$ 8.0	\$ 8.0	\$ 8.0	\$ 8.0	\$ 8.0					✓\$ 159.8
											✓\$ 50.1
\$	6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	\$ 6.4	✓\$ 127.8
\$	4.9	\$ 4.9									✓\$ 48.8
\$	7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	\$ 7.3	✓\$ 110.1
											✓ 688.1
	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$24.8	\$15.2	\$15.2	\$15.2	\$15.2	\$15.2	
✓\$	26.6	✓\$ 26.6	✓\$ 21.7	✓\$ 21.7	✓\$ 21.7	✓\$ 21.7	✓\$ 13.7	✓\$ 13.7	✓\$ 13.7	✓\$ 13.7	
	-\$1.8	-\$1.8	\$3.0	\$3.0	\$3.0	-\$6.5	\$1.5	\$1.5	\$1.5	\$1.5	
\$36.8	\$34.9	\$38.0	\$41.0	\$44.0	\$37.5	\$39.0	\$40.5	\$41.9	\$43.4	\$43.4	\$43.4
138%	131%	175%	189%	203%	173%	284%	295%	305%	316%		\$731.5

Annexe E – Liste des personnes interrogées

Pour les besoins de l'étude, l'équipe d'AMF a recueilli des idées et des informations auprès de personnes dotées d'une longue expérience dans différents domaines, tels que la politique éducative, l'allègement de la dette, les financements innovants, ainsi que l'efficacité, le suivi et l'évaluation de l'aide. L'équipe adresse ses remerciements à toutes les personnes (liste ci-dessous) qui ont bien voulu répondre à nos questions.

Personne interrogée	Organisation
Sarah Beardmore	Results.org
Nick Burnett	Institut Results for Development
Mark Bray	Université de Hong Kong
Fadila Cailaud	Banque mondiale
Robert Collin	Ministère français des Affaires étrangères
Laurent Cortese	Initiative de mise en œuvre accélérée/Éducation pour tous
Christopher Egerton-Warburton	Lion's Head Partners
Robert Filipp	Fonds mondial
David Gartner	Brookings Institution
Michael Klingberg	Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement
Suhas Ketkar	Université de Vanderbilt
Akanksha Marpathia	Action Aid
Harry Patrinos	Banque mondiale
Rita Perakis	Centre pour le développement mondial
Maria Vidales Picazo	Ministère espagnol de l'Économie et des Finances
Tim Ryan	Société financière internationale
Tal Sagorsky	Initiative de mise en œuvre accélérée/Éducation pour tous
William Savedoff	Centre pour le développement mondial

Elisabeth Sandor	OCDE
Aleesha Taylor	Open Society Institute
Charles Tapp	Initiative de mise en œuvre accélérée/Éducation pour tous
Justin Van Fleet	Brookings Institution
N. V. Varghese	IIPE – UNESCO
Christiaan Walstock	Gestionnaire de patrimoine privé
Jamie Zimmerman	New America Foundation

Références bibliographiques

Agence Française de Développement (AFD) (2007). *L'AFD au Cameroun : La mise en œuvre du contrat de désendettement et de développement (C2D)*. Paris, AFD.

Association internationale de développement (IDA) et Fonds monétaire international (FMI) (2010). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of implementation*, Washington, DC : FMI.

Association internationale de développement (IDA) et Fonds monétaire international (FMI) (2002). *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)* (Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres très endettés), Washington, DC : FMI.

Banque mondiale (2011). *El Salvador – Fiche-pays*. Banque mondiale.

Banque mondiale (2011). *Recueil de statistiques 201 sur les migrations et envois de fonds*¹. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. *Project Appraisal Document on a Proposed Catalytic Fund Grant in the Amount of US\$24.8 Million to the Republic of Cameroon for an EFA-FTI Initiative*. N° 48373-CM. Banque mondiale, 2010.

Banque mondiale. *Project Information Document (PID) Appraisal Stage: EFA-FTI Cameroon*, n° AB5737. Banque mondiale, 2010.

Berensmann, K. (2007). *Debt swaps: An appropriate instrument for development policy? An example of German debt swaps*, Document d'analyse 5/2007, Bonn : DIE.

Birdsall, N., Mahgoub, A., Savedoff, W. (2010). *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid*. Centre pour le développement mondial

Birdsall, N., Savedoff, W., Vyborny, K. (2011). *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid Applied to Primary Schooling*. Centre pour le développement mondial.

Birdsall, N. & J. Williamson. *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*, Washington, D.C. : Petersen Institute for International Economics,

Buckley, R. P. (sous la dir. de) (2011). *Debt-for-development exchanges: History and new applications*, New York, NY : Cambridge University Press.

Buckley, R. P. (2009). *Debt for Development Exchanges: An Innovative Response to the Global Financial Crisis*, University of South Wales Law Journal. SSRN.

Bulow, J. et Rogoff, K. (1991). *Sovereign repurchases: No cure for overhang*, Quarterly Journal of Economics, vol. 106 n° 4, pp. 1219-1235.

Burnett, Nicholas, et Desmond Bermingham. *Les financements innovants pour l'éducation*. Séminaire UNESCO du futur. Paris, 14 septembre 2010.

Cassimon, D. et Vaessen, J. (2007). *Theory, practice and potential of debt for development swaps in the Asian and Pacific region*, Economic Systems, vol. 31 n° 1, pp. 12-34.

Cassimon, D., Essers, D. et Renard R. (2011a). *An assessment of debt-for-education swaps: case studies on swap initiatives between Germany and Indonesia and between Spain and El Salvador*, Comparative Education, vol. 47 n° 2, pp. 139-156.

Cassimon, D., Essers, D. et Renard, R. (2009). *What potential for debt-for-education swaps in financing Education for All? (Quel potentiel pour la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation s'agissant du financement de l'Éducation pour tous ?)*, Document de synthèse rédigé pour la 10^e réunion du Groupe de travail sur l'EPT, Paris : UNESCO. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/education/EFAWG2009/additional/Deskstudyondebt.pdf>.

Cassimon, D., Prowse, M. et Essers, D. (2011b). *The pitfalls and potential of debt-for-nature swaps: A US-Indonesian case study*, Global Environmental Change, vol. 21 n° 1, pp. 93-102.

Cassimon, D., Renard, R. et Verbeke, K. (2008). *Assessing debt-to-health swaps: A case study on the Global Fund Debt2Health Conversion Scheme*, Tropical Medicine and International Health, vol. 13 n° 9, pp. 1188-1195.

Chew, S. (1991). *Recycling Old Debt for New Ventures: Debt-for-Nature and Debt-for-Development Swaps*, Innovative Development Approaches 4.

CNUCED. *The Conversion of Paris Club Debt: Procedures and Potential*. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2001.

Comité d'aide au développement (2004). *CAD Examen par les pairs: France*. OCDE.

Development Finance International (2009), *L'allègement de la dette au service de la lutte contre le changement climatique*. Document préparé pour le Forum ministériel conjoint sur la viabilité de la dette, Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Department for International Development (DFID, Ministère britannique du développement international) (2003). *International Financing Facility*. Londres, HM Treasury.

Education Policy and Data Center (EPDC) et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2009). *Estimating the costs of achieving Education for all in low income countries*, Document de référence pour le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010, Paris : EDPC et UNESCO.

El Salvador, Ministerio De Educación. *Plan Nacional De Educación 2021. Metas Y Políticas Para Construir El País Que Queremos*. San Salvador, 2005.

El Salvador, Ministerio De Hacienda, Comité Binacional De El Salvador-España. *Reglamento Para El Manejo Financiero De Los Recursos Provenientes Del Programa De Conversión De Deuda De El Salvador Frente a España*. San Salvador, 2009.

Ernst & Young et Institute for Sustainable Development (2010). *Report on the evaluation of the debt-for-environment swap program implemented by the EcoFund*, Varsovie : Fondation EcoFund.

Espagne, Ministerio De Economía Y Hacienda. *Programa De Conversión De Deuda De Ecuador Frente a España*. Madrid, 2005.

Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFim) (2011). *International Finance Facility for Immunisation*. <<http://www.iffim.org>>.

Feyzioglu, T., Swaroop, V. et Zhu, M. (1998). *A panel data analysis of the fungibility of foreign aid*, World Bank Economic Review, vol. 12 n° 1, pp. 29-58.

Filmus, D. et Serrani, E. (2009). *Development, education and financing: Analysis of debt swaps of social investment as an extra-budgetary education financing instrument*, Buenos Aires : Fundación SES et OEI.

Fonds monétaire international (FMI) (2011). *Allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE)*, Fiche technique. Washington, DC : FMI

Fonds monétaire international (FMI) (2011). *L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale*, Washington, DC : FMI.

Fonds monétaire international (FMI) (2003). *Perspectives de l'économie mondiale : Croissance et institutions*, Washington, DC : FMI.

Freeland, S., Buckley, R. P. (2010). *Debt-for-Development Exchanges: Using External Debt to Mitigate Environmental Damage in Developing Countries*, Document de travail, vol. 14, 2010. Université de Nouvelle-Galles du Sud, Faculté de droit. BE Press.

Freireich, J., Fulton, K. (2009). *Investing for Social Impact*. Monitor Institute.

Gamarra, B., Pollock, M. et Primo Braga, C. A. (2009). *Debt relief to low-income countries: a retrospective*, dans : C. A. Primo Braga et D. Dömeland (sous la dir. de), *Debt relief and beyond: Lessons learned and challenges ahead*. Washington, DC : Banque mondiale, pp. 11-33.

Ginestro, M. et Bottone, A. (2008). *Italian-Egyptian debt for development swap program*, Rapport final 2001-2008 du IEDS, Le Caire : Technical Support Unit to the Management Committee of the Italian-Egyptian Debt for Development Swap Program.

Groot, A., Jennes, G., Cassimon, D. (2003). *The Management of HIPC Funds in Recipient Countries: A Comparative Study of Five African Countries*, Commission européenne et DG du Développement.

Gueye, C. F., Vaugeois, M., Martin, M. et Johnson, A. (2007). *Négociations relatives à la réduction de la dette au titre de l'Initiative PPE et au-delà*, Publication n° 11, Londres : Debt Relief International.

- Gunter, B. (2007). *MDG-Consistent Debt Sustainability: How to Ease the Tension between Achieving the MDGs and Maintaining Debt Sustainability*.
- Heller, P. (2005). *Fiscal space: What it is and how to get it*, Finance and Development, vol. 42 n° 2, pp. 32-33.
- Heller, P., Schiller, C. (1999). *Issues in the Use of Debt Relief Savings in the Social Sectors*. FMI
- Heller, P. (2006). *The Prospects of Creating 'Fiscal Space' for the Health Sector*, Health Policy and Planning 21.2, pp. 75-79.
- Hernández, L. (2008). *Debt Swap Mechanisms Revisited: Lessons from the Chilean Experience of the 1980s'*, Document de travail, Banque mondiale.
- Hinchliff, K. (2004). *Notes on the Impact of the HIPC Initiative on Public Expenditures in Education and Health in African Countries*, Document de travail n° 32803. Banque mondiale.
- Indicateurs du développement dans le monde et financement du développement dans le monde*. Banque mondiale, mai-juin 2011. <<http://databank.worldbank.org>>.
- Internationale de l'Éducation. *L'Éducation pour tous en 2015 : La réponse de l'Internationale de l'Éducation au Rapport mondial de suivi 2008*, Bruxelles.
- J.P. Morgan. (2010). *EM Moves into the Mainstream as an Asset Class*.
- Jackelen, H., Zimmerman, J. (2011). *A Third Way for Development Assistance - Savings and Conditional Cash Transfers to the Poor*. PNUD et The New America Foundation.
- Kamel, S., Tooma, E. (2005). *Exchange Debt for Development: Lessons from the Egyptian Debt-for-Development Swap Experience*, Economic Research Forum.
- Krugman, P. (1988). *Financing versus forgiving a debt overhang*, Journal of Development Economics, vol. 29 n° 3, pp. 253-268.
- Maurer, R. (2001). *Evaluation of Swiss Debt-Reduction Program 1991-2001*.
- Ministère français des Affaires étrangères. *Debt Reduction and Development Contracts (C2D): Review of the Implementation Mechanism*. (Contrats de désendettement et de développement, C2D : Évaluation du mécanisme de mise en œuvre). Paris, 2011
- Moncrieff, R. (2004). *French Development Aid and the Reforms of 1998-2002*, Thèse. Université de Southampton.
- Moye, M. (2001). *Vue d'ensemble des conversions de dettes*, Publication n° 4, Londres : Debt Relief International.
- Navarro, M. (2006). *Luces y sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el Marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Madrid : CME.
- Ndikumana, L. (2004). *Additionality of debt relief and debt forgiveness, and implications for future volumes of official assistance*, International Review of Economics and Finance, vol. 13 n° 3, pp. 325-340.
- OCDE. *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD* (mai 2000). Organisation de coopération et de développement économiques. OCDE, mai 2000. <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm>>.
- OCDE. *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation de coopération et de développement. OCDE, 2007.
- OCDE. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et Programme d'action d'Accra*. Organisation de coopération et de développement. OCDE, 2008.
- Organisation des Nations Unies. *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2011*, New York : ONU.
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2010). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010 – Atteindre les marginalisés*. UNESCO
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2011). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 – La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*. UNESCO
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2010). *Le rôle central de l'éducation dans les Objectifs du Millénaire pour le développement*. UNESCO

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Groupe de travail sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation (2007). *Draft report to the Director-General of UNESCO*, Buenos Aires : UNESCO.

Organisation mondiale de la santé (2009). *Cameroon Debt Relief Data Sheet*. OMS.

Pant, B. et Subedi, B. (2006). *The HIPC Initiative and debt relief: An examination of issues relevant to Nepal*, Document de travail de la NRB, n° 2 (octobre 2006), Katmandu : Nepal Rastra Bank.

Resor, J. P. (2006). *Debt-for-Nature Swaps: A Decade of Experience and New Direction for the Future*, Rapport n° 188. FAO.

Rose, P. (2009). *Scaling-up aid to education: Is absorptive capacity a constraint?* Prospects, vol. 39 n° 2, pp. 109-122.

Ruiz, M. (2007). *Parliamentary activity on debt: A growing challenge. An assessment of debt laws and other parliamentary actions in Europe on debt policies*, Document EURODAD, Bruxelles : EURODAD.

Ruiz, M. (2007). *Conversion de dettes pour le développement : Solution créative ou voile de fumée ?*, Document EURODAD, Bruxelles : EURODAD.

Schmelz, A. (2007). *La Diaspora camerounaise en Allemagne : sa contribution au développement du Cameroun*. GTZ.

Société financière internationale (SFI) (2011). *Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential*. <www.e4eArabYouth.com>.

Teunissen, Jan et Age Akkerman (sous la dir. de). *HIPC Debt Relief: Myths and Reality*. FONDAD, février 2004.

Transparency International. *Indice de Perception de la Corruption 2010*. Publication. Transparency International, octobre 2010.

Vásquez, I. (1996). *The Brady plan and market-based solutions to debt crises*, Cato Journal, vol. 16 n° 2, pp. 233-243.

Vera, J. M. (2007). *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en Iberoamérica*, Madrid : SEGIB.

Wright, G., Stevens, D., De Ferranti, D. (2011). *Tapping into \$1.1 Trillion of Domestic Development Aid Funding*. Results for Development.